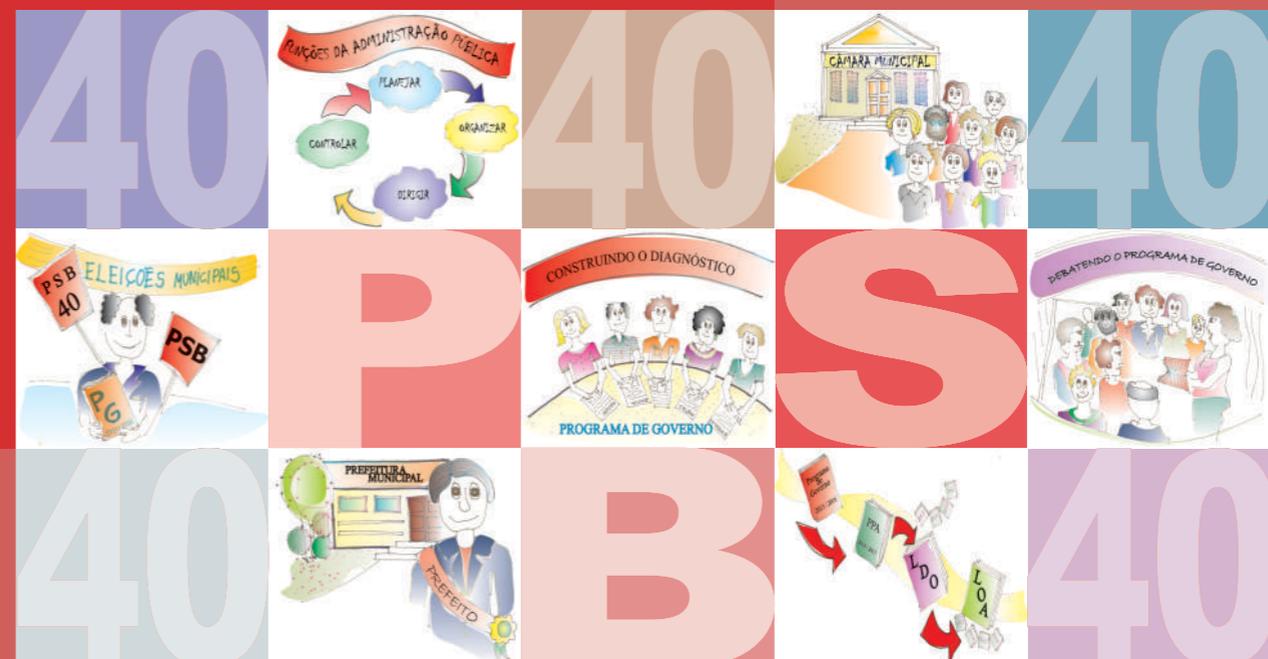




PENSANDO E ORGANIZANDO A CAMPANHA ELEITORAL

PENSANDO E ORGANIZANDO A CAMPANHA ELEITORAL



Fundação João Mangabeira



SEDE PRÓPRIA
SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2 - CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF
Telefax: (61) 3365-4099/3365-5277/3365-5279
www.tvjoaomangabeira.com.br
www.fjmangabeira.org.br

Fundação João Mangabeira



**PENSANDO E ORGANIZANDO
A CAMPANHA ELEITORAL**

Fundação João Mangabeira

Brasília, 2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769 Políticas públicas : elementos para organização do Programa de Governo / Carlos Alberto Bachiega ... [et al.] ; coordenadores Carlos Siqueira, Marcelo Peron Pereira, Sinoel Batista. – São Paulo : Quanta, 2012.

124 p. : il.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Crescimento urbano. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Administração municipal - Planejamento. 5. Finanças municipais. 6. Política e governo. I. Bachiega, Carlos Alberto. II. Siqueira, Carlos. III. Pereira, Marcelo Peron. IV. Batista, Sinoel.

CDU 352(81)
CDD 320.081

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração municipal : Brasil : Planejamento 352(81)

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

Ficha técnica:

Coordenadores:

Carlos Siqueira
Marcelo Peron Pereira
Sinoel Batista

Equipe de autores:

Carlos Alberto Bachiega
José Luis Hernandez
Marcelo Peron Pereira
Rosangela Vecchia
Sinoel Batista

Créditos:

***Coordenação técnica e de conteúdo: Quanta
Consultoria, Projetos e Editora Ltda. - www.qcp.com.br
Projeto gráfico e editoração: José Luis Hernandez -
Arquiteto
Ilustrações: Carlos Alberto Bachiega - Arquiteto
Ficha Catalográfica: Sabrina Leal Araújo
Bibliotecária responsável – CRB 10/1507***



DIRETORIA EXECUTIVA

Presidente: Carlos Siqueira

Diretor-Financeiro: Renato Xavier Thiebaut

Diretor de Assessoria: Jocelino Menezes

Diretor de Cursos: Caleb Medeiros de Oliveira

Diretor-Administrativo: Marcos Vilaça

CONSELHOR CURADOR

Membros natos

Governador Eduardo Henrique Accioly Campos

Carlos Siqueira

Membros eleitos pelo Diretório Nacional do PSB

Deputada Luiza Erundina de Sousa

Roberto Amaral

Prefeito Serafim Fernandes Corrêa

Kátia Born Ribeiro

Mari Elisabeth Trindade Machado

Antônio César Russi Callegari

Membros eleitos pelo Conselho Curador

Jaime Wallwitz Cardoso

Dalvino Trocolli Franca

James Lewis Gorman Jr.

Deputado Alexandre Aguiar Cardoso

Ministro Sérgio Machado Resende

Adilson Gomes da Silva

Álvaro Cabral

Carlos Eugênio Sarmento Coelho da Paz

Artur Moreira Lima

Suplentes

Paulo Blanco Barroso

Elaine Breintebach

Paulo Braccarense

Joe Carlo Vianna Valle

Manoel Antônio Vieira Alexandre

CONSELHO FISCAL

Cacilda de Oliveira Chequer

Auxiliadora Maria Pires Siqueira da Cunha

Antônio Marlos Ferreira Duarte

Suplentes

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

Fundação João Mangabeira



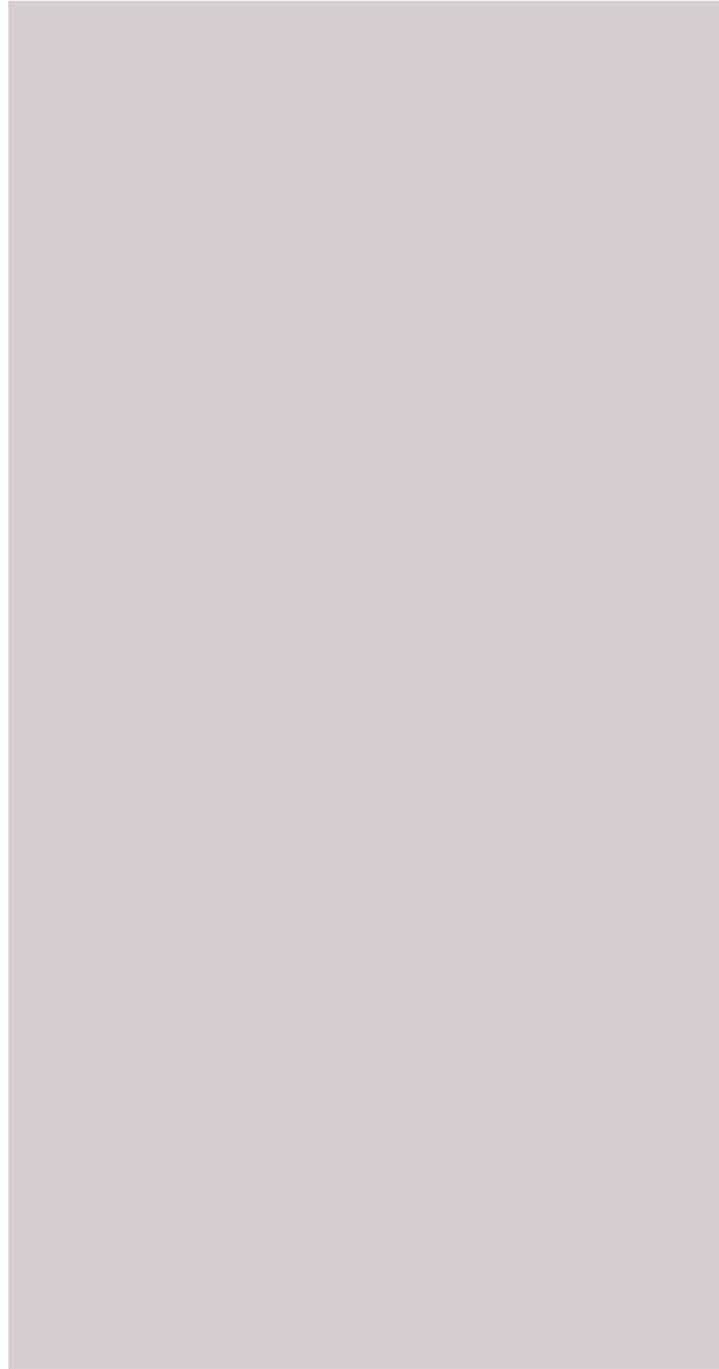
Sede própria - SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: 61 3365-4099 / 3365-5277 / 3365-5279

www.fjmangabeira.org.br

www.tvjoaomangabeira.com.br



1. Apresentação	09
2. Características da candidatura	13
Por que da candidatura?	13
Viabilidade da candidatura?	13
Qual é a energia vital da candidatura?	14
Eleição de prioridades da campanha	14
Quem ou que teses o candidato representa?	16
Comunicação	16
Preparação e qualificação da militância da candidatura	17
3. Reconhecimento da realidade municipal	19
Principais indicadores	19
Dinâmica demográfica	19
Ocupação do território municipal	20
Estrutura das políticas públicas de seu município - indicadores a serem pesquisados / elaborados	20
Educação	20
Saúde	21
Assistência Social	21
Saneamento	22
Habitação	22
Segurança	22
Desenvolvimento Econômico e Social	23
Desenvolvimento Urbano	23
Outras Políticas: Lazer, Esportes, Cultura, Turismo	24
Controle Social	24
4. Compromissos centrais do socialismo (valores do PSB)	25
Igualdade sob a perspectiva socialista	25
A liberdade socialista	27



Liberdade e utopia	28
A democracia como valor	29
A democracia deve envolver todas as instâncias da vida social	30
Liberdade individual e participação	31



5. Construção do Programa de Governo	33
O que é Programa de Governo?	34
Como elaborar o Programa de Governo?	37
Como construir um Programa de Governo? Considerações técnico-formais	40
A estrutura do Governo Municipal e a produção de serviços públicos em seu âmbito	42



6. O processo orçamentário: Implicações para o Programa de Governo	47
Plano Plurianual (PPA)	47
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	49
Lei Orçamentária Anual (LOA)	49
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	49



7. Os Três Poderes	53
O que é o Poder Executivo Municipal?	53
O Município Brasileiro e a Constituição de 1988	53
O Comando no Poder Executivo Municipal	55
Estrutura Organizacional nas Prefeituras Municipais	56
Adequar a Estrutura	58
A Gestão Pública Municipal	60
O que é o Poder legislativo Municipal?	64
Tribunais de contas	67
Legislação municipal	67
Como o Poder Judiciário está presente no Município?	69
O Ministério Público	71
Conclusão	73

8. Referências Bibliográficas	75
--------------------------------------	-----------

1. Apresentação

Carlos Siqueira

Presidente da Fundação João Mangabeira

A publicação que a Fundação ora apresenta tem por meta principal contribuir para qualificar a participação do Partido Socialista Brasileiro no cenário político que envolve as eleições municipais de 2012. Dirige-se, nesse sentido, em primeiro lugar, aos candidatos ao executivo municipal e ao legislativo, além de suas equipes de campanha, buscando estabelecer uma lógica socialista para os problemas e possibilidades que se oferecem nos certames eleitorais que ocorrerão em outubro.

Na organização do documento optou-se por sua segmentação em dois volumes, tratando-se, no primeiro, Pensando e organizando a Campanha Eleitoral, de situar o candidato e participação partidária, com relação ao público preferencial do PSB, ou seja, a imensa maioria do povo brasileiro, que ainda vive situações de exclusão social e, conseqüentemente, sujeita a violações de direito. O candidato socialista não pode ter dúvidas e não deve vacilar ou fraquejar na defesa dos interesses populares, que são a razão de ser de sua candidatura.

Abordou-se, no primeiro volume, ainda que de forma sintética e pragmática, a estrutura do governo municipal, os entes com os quais este deve estabelecer relações, tais como as demais esferas de governo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, instâncias de controle, como o Tribunal de Contas, além de se percorrer o rito orçamentário e sua importância essencial para fins de planejamento.

Defendeu-se, ao longo deste volume, que o desenvolvimento de uma compreensão social e territorial do Município é fator de êxito na disputa eleitoral, devendo estar presente, igualmente, no momento em que, vitorioso, o candidato socialista precisará implantar seu Programa de Governo. Dentro de tal concepção foi apontado que o governante socialista deve desenvolver um conhecimento minucioso do Município, concretizando tal conhecimento por meio da eleição de indicadores, que devem orientá-lo tanto na elaboração de diagnósticos, quanto no monitoramento de suas ações, sempre com vistas a dar expressão política efetiva à opção partidária pelos segmentos vitimados por diferentes ordens de exclusões e violações de direitos.

A perspectiva adotada pelo segundo volume do presente documento - Políticas Públicas: elementos para organização do Programa de Governo e para formação das equipes de campanha - parte do pressuposto que tanto ao candidato, quanto ao governante, cabe conhecer as particularidades de cada política pública, seus marcos regulatórios, o arranjo federativo que as orientam, dentre outros detalhes de importância decisiva, para fins da realização de um governo exitoso.

Deste modo, nesse volume foram tratadas as principais políticas de Estado, tendo-as sempre como elementos constitutivos fundamentais de um projeto de desenvolvimento, cuja meta principal consiste em superar os cenários de exclusão, assegurando ao conjunto da população brasileira o exercício pleno de seus direitos de cidadania.

Esta visão respeita e pressupõe os elementos técnicos próprios a cada política, mas as lê sob o prisma do desenvolvimento, de tal sorte que até mesmo o modo como elas são apresentadas ao leitor tem em conta o papel estruturante que elas devem ter em um projeto desenvolvimentista.

Evidencia-se, portanto, desde o princípio, a importância de se compreender o problema do desenvolvimento como algo imbricado com a questão das cidades, visto que este é o território em que habita algo como 85% da população brasileira. A escala dos problemas que esta população encontra requer, contudo, que se pense muito além das mudanças cosméticas das cidades, desenvolvendo-se, alternativamente, uma agenda corajosa para uma verdadeira reforma urbana.

Como a questão urbana orienta a dinâmica do desenvolvimento, a disposição das políticas públicas ao longo do segundo volume parte das condições infraestruturais do desenvolvimento, ou seja, as políticas relacionadas ao planejamento urbano, mobilidade, saneamento, habitação etc., para então tratar das políticas propriamente sociais, como educação, saúde, segurança, cultura, lazer e desporto, e assim por diante. Obviamente todas as políticas têm sua margem de contribuição específica para o desenvolvimento, mas construir postos de saúde, unidades educacionais e de cultura ou prover transportes de qualidade apenas na cidade dos ricos em nada contribui para modificar o cenário em que o País ainda vive.

A compreensão de que o direito à cidade não é apenas um problema físico ou territorial, mas a questão por excelência da afirmação dos direitos de cidadania, dos quais ainda se veem excluídas porções extremamente significativas da população brasileira, dará ao candidato socialista a chave para construir uma campanha vitoriosa e afinada com as expectativas do povo a que se dirige. A Fundação João Mangabeira espera que os dois volumes que compõem esta publicação se demonstrem elementos úteis nesta construção que, em última instância, se inscreve nas lutas de emancipação popular, que apenas um partido socialista e democrático, como o PSB, pode travar.



2. Características da candidatura

Caro Candidato, nesta publicação você encontrará um conjunto de questões que, ao serem respondidas, vão auxiliá-lo na caracterização de sua candidatura. Certamente, sua liderança tem vínculo com a localidade em que você está se candidatando e dão à sua campanha características próprias e específicas. Essas especificidades são fundamentais e ajudarão a dar subsídios para a campanha do Partido Socialista Brasileiro. Antes de qualquer análise estrutural dos poderes constituídos no seu município, e particularmente o que irá disputar o comando por meio do voto, é importante conhecer os elementos que constituem a natureza de sua liderança política.

Por que da candidatura?

Uma candidatura é sempre uma expressão de vontades e desejos de mudanças de um conjunto de coisas que a sociedade não tolera e projeta na mesma a esperança de transformação para melhor. A reflexão central que convidamos você a fazer é a de procurar responder como e por que sua candidatura está sendo colocada a serviço do Partido. Como e o que ela representa para o socialismo? Trata-se de um desejo pessoal, de composição de várias forças progressistas que levaram a um consenso que você representa, ou esta relacionada a outros fatores? Entender estas questões ajudará muito na organização das estratégias para a disputa que se avizinha.

Viabilidade da candidatura?

Uma candidatura é forte quando demonstra viabilidade eleitoral. Identificar a potencialidade consiste num dos primeiros desafios que os candidatos devem enfrentar. Ninguém é candidato de si mesmo. A viabilidade de uma candidatura se mostra à medida que ela é capaz de apresentar um conjunto de forças que a sustentarão, na caminhada compreendida entre a definição da candidatura e convenção partidária, passando pela ***Campanha até o dia eleição.***

Neste sentido é fundamental identificar e articular constantemente as forças de sustentação das teses e ideias que serão apresentadas pelo candidato e, em particular, os grupos que irão apoiá-lo. Saber acerca de sua composição social é vital para articular as redes que darão proteção à sua candidatura. Identificar os apoiadores externos ao Partido e à candidatura é outra tarefa relevante a ser desenvolvida. Por fim é de absoluta importância mapear na à sociedade quais os tipos de manifestação de simpatia podem ser recolhidas, como elementos de apoio à candidatura.

Qual é a energia vital da candidatura?

Toda candidatura que demonstre viabilidade eleitoral é portadora de uma energia vital, ou seja, a força motriz que gera e sustenta um movimento que é reconhecido pela sociedade como o capaz de impulsionar mudanças na sociedade. Trata-se, pois, de identificar a “coluna vertebral” do discurso da campanha, a ideia central, o cerne da mobilização que a candidatura propõe e representa.

Ocorre aqui a simbiose entre a candidatura, as ideias e o candidato, à qual se procura somar o desejo popular de mudança, que é o fator decisivo do processo eleitoral. E, então, qual é a energia vital de sua candidatura?

Eleição de prioridades da campanha

A eleição de prioridade é uma das tarefas mais difíceis de uma campanha. Esta publicação trata de **candidaturas socialistas**. Há, portanto, um conjunto de teses e bandeiras que devem ser apresentadas e defendidas com a ênfase. Deve-se atentar, em particular, para a história das lutas em defesa dos direitos humanos, da promoção e proteção das liberdades individuais e coletivas, do combate à pobreza, exclusão social e todas as formas de discriminação, da defesa da construção de um projeto nacional desenvolvimentista, que leve à construção de uma nação soberana, justa, solidária e fraterna.



Para que se produza uma campanha de êxito é fundamental, contudo, que o candidato traduza esses temas, a tradição socialista, para a realidade diária da população. É preciso que seus problemas cotidianos sejam elevados à disputa política, se transformem em bandeiras de campanha, desfazendo-se, dessa forma, a política de favores, que encaminha os problemas dos mais pobres circunscrevendo-os a uma relação entre particulares (em que o postulante ou titular de um cargo público negocia, em, nome de seus interesses ou dos grupos que o apoiam, o que é direito inalienável da população).

Nesse contexto é preciso compreender quais os principais os problemas do município (zona rural e urbana). Como melhorar a vida dos mais pobres? Que estratégias utilizar para reconhecer, já no Programa de Governo, essas demandas e como priorizar tais temas? ***Preocupações dessa ordem, ou seja, politicamente orientadas, mas práticas, concretas e conectadas aos problemas da população constroem uma verdadeira candidatura socialista.***

Quem ou que teses o candidato representa?

As duas questões aqui abordadas são centrais na construção da identidade da candidatura. Quem o candidato representa? Que teses, ou melhor, que interesses o candidato defende? Uma campanha não nasce sob a égide da defesa dos interesses de todos. O candidato, portanto, deve ter claro a priori que interesses defenderá. De modo mais específico, a construção de uma estratégia vitoriosa de campanha e, portanto, de hegemonia eleitoral somente se dará quando a candidatura expressar, claramente, a defesa de um conjunto de interesses legitimamente identificados e, no caso de uma candidatura socialista, fazendo com que tais interesses correspondam perfeitamente às necessidades da maioria da população.

Comunicação

A estratégia de comunicação de uma campanha é fator preponderante para a vitória. O candidato e sua coordenação de campanha, por menor que seja o município em disputa, deve pensar em como levar a mensagem aos eleitores. Deve conhecer bem quais os principais canais de comunicação que dialogam com a sociedade, os principais interlocutores (jornalistas, radialistas, locutores, blogueiros, formadores de opinião, “fofoqueiros” etc.) dos veículos de comunicação e procurar estratégias de alimentá-los com informações da campanha.

Faz-se necessário, igualmente, exigir direito de respostas, quando aqueles interlocutores, a serviço de outras candidaturas, criticarem ou distorcerem a defesa das teses feitas pelo candidato socialista. Além destes cuidados há outros relacionados à identidade visual dos materiais de campanha, jingles da campanha, entre outros que serão tratados mais adiante.

A construção do Programa de Governo (a ser tratado mais adiante) representa uma grande oportunidade para mobilização do Partido, dos apoiadores da candidatura, da militância, ou seja, construir o Programa é uma forma inteligente de fazer campanha. Mobilizar a militância e envolvê-la nas discussões do Programa constitui uma forma de capacitação que os diferenciara no trabalho de campo na defesa da candidatura, ou seja, o militante não é entregador de papel, ele deve ser a extensão do candidato no trabalho de rua, entretanto, ele somente representará qualificadamente o candidato, a candidatura, a campanha e o Partido, se for acreditado e capacitado como um operador, um defensor um crente na proposta socialista de governo.

3. Reconhecimento da realidade municipal

A preparação tanto do candidato quanto de sua equipe, seja para fins da disputa do executivo, ou para os mandatos legislativos, requer a apropriação da realidade municipal, com os detalhes compatíveis com a importância da missão que estão prestes a assumir.

Cabe aos candidatos conhecer com minúcias o terreno do município, compartilhar com a população suas aflições e vida cotidiana, e, sem prejuízo desta atividade intensa de campo, compreender do ponto de vista teórico, técnico e intelectual as circunstâncias em que se desenrolará a administração. Ao atuar prática e teoricamente o candidato e sua equipe se habilitam para o governo, ainda em estágio de campanha, qualificando-se para a gestão, que é tanto menos incidentada e complexa, quanto melhores são as bases do planejamento e a competência com que se pode conceber e materializar soluções. Apresenta-se abaixo uma relação não totalmente exaustiva de indicadores que os candidatos devem conhecer, para compor um quadro realista de seus municípios. Tais indicadores, além de servirem à campanha, podem compor uma lógica de monitoramento das atividades do governo municipal, quando o candidato receber da população seu mandato, para implementar práticas socialistas vitoriosas e socialmente orientadas.

Principais indicadores

Dinâmica demográfica

- *Pirâmide etária;*
- *Sexo;*
- *Escolaridade da população (medida por faixas etárias);*
- *Renda familiar;*
- *Acesso programas oficiais de transferência de renda.*

Ocupação do território municipal

- *imensões da sede principal, da Zona Rural, Regiões Metropolitanas;*
- *Existência de distritos;*
- *Números de residências (ocupadas e desocupadas);*
- *Número de estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviços;*
- *Qualidade das habitações;*
- *Divisões territoriais utilizadas tais como regiões ou bairros*

Estrutura das políticas públicas de seu município – indicadores a serem pesquisados / elaborados

Educação

- *Número de Unidades escolares e sua localização no território do município;*
- *Condições Gerais de infraestrutura física e de equipamentos nas unidades escolares do município*
- *Número de Alunos por série*
- *Creche;*
- *Educação infantil;*
- *Ensino fundamental;*
- *Ensino médio e ensino superior;*
- *Educação de Jovens e Adultos*
- *Evasão escolar;*
- *Número de analfabetos;*
- *Demanda reprimida por série;*

- *Posição do Município no ranking do MEC;*
- *Número de Servidores Municipais que atuam na área de educação;*
- *Recursos Orçamentários mobilizados para o setor;*
- *Infraestrutura para transporte de alunos e merenda escolar.*

Saúde

- *Percentual da população usuária do Sistema Único de Saúde no Município*
- *Unidades de saúde, por nível de complexidade (atenção básica, especialidades, urgência, hospitais etc);*
 - *Condição Gerais de Infraestrutura física e de equipamentos nas unidades municipais de saúde*
 - *Equipes da Estratégia de Saúde da Família;*
 - *Divisão em territórios adstritos a unidades básicas e/ou equipes de saúde da família;*
 - *Atendimento de Urgência e Emergência;*
 - *Atendimento Hospitalar;*
 - *Rede de referência e contra referência (onde são atendidos os casos mais graves?);*
 - *Número de Servidores Municipais que atuam na área da saúde;*
 - *Recursos Orçamentários mobilizados para o setor;*
 - *Número de ambulâncias.*

Assistência Social

- *Número de unidades de Assistência Social existentes no Município;*
- *Estágio de implementação do Sistema Único de Assistência Social: CRAS e CREAS;*
- *Condições Gerais de Infraestrutura física e de equipamentos nas unidades de assistência social no município;*
 - *Percentual da População cadastrada nos programas públicos de assistência social: Bolsa Família, etc;*

- *Número de entidades assistenciais existentes no município;*
- *Funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no município.*

Saneamento

- *Que ente presta os serviços de saneamento básico no Município? (serviço municipal, companhia estadual, empresa privada);*
- *Percentual de cobertura de acesso à água potável e esgoto;*
- *Capacidade dos mananciais que abastecem o município;*
- *Percentual de esgoto tratado;*
- *Como é realizada a coleta de lixo? Qual a destinação final?;*
- *Existe de Coleta Seletiva?;*
- *Como é a política de tarifas desses serviços; água, esgoto e lixo?;*
- *O município tem problemas de enchentes? Como é o sistema de drenagem urbana?*

Habitação

- *Qual o déficit habitacional do município?;*
- *Existem favelas, cortiços e/ou concentrações de moradias subnormais? Que percentual da população está envolvida nesta situação?;*
- *Existem áreas invadidas, em especial nas áreas de proteção ambiental?;*
- *Quais programas habitacionais estão sendo usados pelo município?*

Segurança

- *Qual a estrutura de segurança existente no município? (Guarda Municipal, Polícia Civil e Polícia Militar);*

- *Condição Gerais de Infraestrutura física e de equipamentos das unidades de segurança pública no Município;*
- *Índices de criminalidade;*
- *Existência de georreferenciamento de ocorrências;*
- *Número de Adolescentes em conflito com a Lei;*
- *Há combate à exploração sexual de crianças e adolescentes? O Conselho Tutelar está devidamente organizado e tem seus conselheiros capacitados para o desempenho de suas funções?*

Desenvolvimento Econômico e Social

- *Renda per capita do Município;*
- *Vocação econômica;*
- *Existência de cadeias produtivas;*
- *Potencialidades econômicas, turísticas etc.;*
- *Perfil de renda da população: renda per capita, renda média das famílias;*
- *População Economicamente Ativa;*
- *Taxas de Desemprego;*
- *IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal;*

Desenvolvimento Urbano

- *O Município tem Plano Diretor?;*
- *Como funciona o transporte coletivo urbano (frota municipal, empresas privadas, valores de tarifas etc.)?;*
- *Condições de pavimentação das vias;*

- *Iluminação pública;*
- *Trânsito;*
- *Arborização, praças e parques.*

Outras políticas: Lazer, Esportes, Cultura, Turismo

Qual a estrutura operacional da Prefeitura: maquinários, veículos, número de servidores, nível de informatização dos serviços.

Controle Social

- *Existem conselhos municipais?;*
- *Qual o nível de participação desses conselhos?;*
- *Existe a prática de orçamento participativo?;*
- *Foram desenvolvidos instrumentos de transparência pública;*

São realizadas Conferências Municipais (saúde, educação, assistência social, lazer e desporto etc.)?

4. Compromissos centrais do socialismo (Valores do PSB)

A candidatura que se apresenta em nome do Partido Socialista Brasileiro deve observar e praticar um conjunto de valores que emerge de suas linhas programáticas. Não se trata aqui de restringir a liberdade dos candidatos na gestão de suas companhias, mas assegurar que os compromissos do PSB com o povo venham a ser respeitados e que se concretizem em governos eficientes, eficazes, participativos e orientados pelos interesses dos segmentos desassistidos da sociedade brasileira, que ainda correspondem à imensa maioria da população. Mas, que valores orientam as práticas socialistas?

Igualdade sob a perspectiva socialista

Para qualificar o sentido da igualdade socialista é preciso observar que grande parte, senão todo raciocínio da teoria política burguesa, no que se refere à questão da igualdade, pressupõe, ao menos na origem, uma sociedade em que todos são pequenos proprietários, de distintos meios de produção. Haveria, portanto, nessa origem remota uma igualdade em meios, que poderia se desenvolver para atingir uma desigualdade, com fundamento nas diferenças de indústria e esforço de cada qual.

Esta lógica foi formulada de maneira magistral por John Locke em seu Segundo Tratado sobre o Governo Civil, inclusive quanto ao fato de que a introdução do dinheiro conduziria a diferenças de riqueza, com fundamento em uma igualdade original de recursos. Ele, de certa forma, é até mesmo mais radical quanto à ideia de base, pois, admitindo o livre acesso à terra, faz as diferenças de riqueza dependerem diretamente do **trabalho** incorrido por cada um.

Bem, é de todo evidente que a sociedade burguesa, conforme ela existiu historicamente, nunca apresentou uma igualdade de origem e, a rigor, a imensa maioria de seus membros

jamais atendeu à condição de fundação proposta por John Locke, ou seja, foi proprietário de nada além de sua própria força de trabalho.

Deve-se observar, contudo, que as divergências com relação a um hipotético padrão de fundação não se referem apenas à condição de proprietário. *O “igual” a que se reporta a teoria burguesa, além de proprietário deveria ser homem, branco, professar uma religião determinada, aceitar determinados padrões de conduta e assim por diante.*

Está aqui, portanto, o cerne da tensão entre liberdade e igualdade, em sua acepção contemporânea, ou seja, no interior da sociedade burguesa. Os que não se adéquam ao padrão, ou seja, não são proprietários, homens, heterossexuais, brancos etc., não são acolhidos em suas diferenças, de tal forma que se veem limitados: a) na liberdade de expressarem suas especificidades e b) de reivindicarem equivalência em direitos – que não são apenas pecuniários, mas o direito à dignidade em sua diferença específica. Significa dizer, portanto, que exercer a liberdade de afirmar uma diferença tem um custo, que conduz a uma desigualdade de oportunidades.

Para negar e recusar estas aspirações, ou para justificar as desigualdades a que dá causa, a ordem afirma apenas e tão somente que havia ou houve uma igualdade de origem – no caso dos meios de produção –, ou que há uma naturalidade que rege a vida em sociedade, a qual, a sua vez, estabelece uma hierarquia moral, de remuneração, prestígio etc. entre seus membros. Sob esta lógica, por exemplo, a divisão do trabalho destina às mulheres fogões e pias, aos homossexuais masculinos a condição de estilista, cabeleireiro etc., mas não de executivos(as), prefeitos(as), ou deputados(as); aos negros se destinam as posições subalternas, ou o fascínio do esporte.

A igualdade socialista, ***diferentemente de sua acepção burguesa***, refere-se à qualidade de termos todas expectativas de uma restituição justa e digna de nossas interações sociais, com fundamento em nossas diferenças. Precisamos ser iguais em dignidade, em oportunidades, em acolhimento, em remuneração – ao menos até o limite mínimo de uma vida adequada aos

padrões sociais médios —, em expectativas de sermos felizes, por mais imprecisa que seja esta noção, sem que isso dependa de nossa condição sexual, racial, origem social, opção sexual etc.

A igualdade socialista, portanto, em lugar de querer nos reduzir a um padrão abstrato e aprioristicamente concebido, como o faz a burguesa, deve proclamar, saudar, incitar, valorizar e fazer evidente na cidade, na vida pública, na polis e na política as diferenças e os diferentes, para lhes restituir a igualdade em oportunidades.

A liberdade socialista

A ideia de liberdade mais comum é a liberal, que preconiza a liberdade em seu caráter estritamente individual. Este conceito é correlato e indissociável, a sua vez, da pregação em torno do livre mercado, da pregação de que cabe a cada qual gerir seus problemas, dentre outras concepções de mesma natureza. Há de fato certo fascínio em torno destas formulações, pois elas flertam e acenam para a autonomia, que um regime de igualdade parece negar.

É preciso observar, contudo, que este fascínio só dura até que deixemos o campo das formulações estritamente teóricas, uma vez que, no âmbito concreto, material, a desigualdade que a sociedade capitalista é incapaz de superar impõe-se como uma limitação à materialização da liberdade, que permanece em seus termos, estritamente irrealizada, ao menos no que se refere ao grande conjunto da população.

A liberdade preconizada pelo socialismo, a sua vez, não pode ser atingida apenas por um projeto de ascensão social, pois é essencialmente política e tem por meta mudar radicalmente a ordem e a própria qualidade da cidadania. Esta revolução nas condições correntes de vida pretende, ao final, universalizar a fruição dos benefícios civilizatórios, preservando a igualdade de oportunidades, em meio a mais completa diversidade possível.

É preciso chamar a atenção neste ponto para um equívoco que muitas vezes se cometeu nas apreciações que faz a esquerda, quanto à chamada democracia burguesa. Seu elemento propriamente ideológico não está nas teses que defende, ou seja, nos princípios de liberdade,

igualdade e fraternidade; na separação dos poderes e assim por diante. O que é ideológico em sentido estrito é a declaração de que se efetivou o que resta essencialmente irrealizado; consiste em afirmar-se a existência agora da liberdade, quando ela é fundamentalmente uma demanda que não se consubstanciou; diz respeito a enunciar uma igualdade que a prática revoga; ao fato de que os poderes constituídos ainda atuam sob o primado da diferença de qualidade de cada cidadão, conferido não mais por sua condição estamental, mas seguramente pelas dimensões de sua conta bancária e declaração de bens, de sua condição de homem ou mulher, branco ou negro etc.

A liberdade socialista, em consequência, só existe por meio da relação que estabelece com a igualdade, ou seja, se vê materializada à medida que as diferenças socioeconômicas são minimizadas, que os preconceitos de raça, etnia etc. são superados. Não se trata, portanto, de colocar a todos para andar com o mesmo uniforme, mas de tornar reciprocamente indiferentes todas as particularidades; de conferir ao negro os mesmos direitos dos brancos, enquanto negros; de criar as condições para que as mulheres recebam uma remuneração igual à dos homens, no mais estrito respeito a sua condição feminina.

A liberdade socialista é a da autodeterminação, a de existir como diferente e de ser acolhido nesta diferença, nesta especificidade. Diz respeito às lutas libertárias dos negros, dos homossexuais, das mulheres, dos favelados, dos que se veem oprimidos por guerras e conflitos étnicos. A igualdade e a liberdade perseguidas pelos socialistas referem-se, portanto, ao termo omitido do pensamento político burguês, ou seja, à construção da **fraternidade** em suas bases estritamente terrenas. Trata, portanto, da cidade do acolhimento, da hospitalidade, do respeito recíproco, que unifica, por conseguinte, em uma única causa, todas as diferentes lutas libertárias.

Liberdade e utopia

A questão da utopia, que se pretende fazer própria apenas ao socialismo e às correntes libertárias, é um atributo do homem enquanto homem. Não nascemos nunca no mundo que

nos é próprio, precisamos instituir nossos territórios de pertença. Se aos socialistas se atribui a utopia como pecha, como incapacidade romântica de adequação a uma realidade que se propõe insuperável, deve-se apresentar aos conformistas das mais variadas ordens a fatura da distopia. Afinal de contas, quanto custa em vidas humanas este sistema que faz vistas grossas ao genocídio e ao flagelo de milhões de seres humanos, na África certamente, mas também na América, nos Estados Unidos, no Brasil, tão perto de nós quanto a próxima esquina? O que dizer da destruição suicida do meio ambiente, que não pode ser contida nos quadros de uma sociedade que instituiu o consumismo como fenômeno compensatório – em que a destruição da cultura humanística e a pobreza afetiva são correspondidas pela exorbitância da riqueza material? Se a utopia, portanto, refere-se a nossa capacidade irrefreável de indignação perante às mazelas do existente, os conceitos envolvidos com a liberdade socialista são francamente utópicos.

A democracia como valor

A democracia deve ser considerada pelos socialistas um valor, ou seja, um elemento que organiza a experiência humana, independentemente de qualquer demonstração empírica.

Significa dizer que as alegações que muitos fazem e fizeram, com relação à questão, por exemplo, da eficiência e eficácia do regime democrático, de sua aplicabilidade limitada a esferas da vida social, como a empresa, a família, etc., não podem ser consideradas adequadas.

Não se pode opor ao princípio democrático a noção de eficiência, porque, como valor, é ele que limita a primeira, subordinando-a. Um exemplo talvez possa aclarar as coisas. A vida é um valor supremo, que deve ser respeitado acima de tudo. Ora, nestas circunstâncias é absolutamente ilegítimo arguir que um paciente terminal é muito oneroso para a saúde pública, de tal modo que deve ser deixado a sua própria sorte, para viver ou morrer com seus próprios meios. Ao contrário, é o sistema de saúde que deve se organizar para corresponder a este valor societário, que é o da importância suprema da vida e sua preservação.

Com a democracia ocorre algo de todo semelhante. Não há que se avocar - razões que, no limite, se assemelham ao segredo de estado, para desprezar a participação nas mais variadas instâncias da vida social. Se, portanto, a empresa deve ter seu comando, seu “executivo”, isso não significa que esta instância de poder possa fazer da vida de uma sociedade mercantil o que lhe aprouver, sem ouvir aqueles que dedicam suas vidas a esta mesma companhia. As necessidades de mercado, a agilidade demandada pela vida econômica, não são por si mesmas motivo para práticas autocráticas.

Note-se que os anteparos que se opõem a um poder que se pretende ilimitado – aquele do grande executivo de uma companhia e seu board – são requeridos, também, no interesse da própria empresa. Um rápido exame sobre as grandes quebras nos últimos dez ou quinze anos demonstra, à exaustão, que a hipertrofia de poder dos executivos de grandes companhias tem levado a desastres que arrastam consigo empresas originalmente saudáveis, além de desestabilizar a vida de milhares de assalariados.

A democracia deve envolver todas as instâncias da vida social

Nos habituamos a pensar a democracia de um modo bastante limitado. O hábito, contudo, diz muito pouco de um fenômeno complexo, como é a democracia. Precisamos, ao contrário, imaginar sua prática em instâncias que têm resistido a ela, como se não se adaptassem a suas previsões. Note-se que não se discute o papel de pedagogos que ocupam os pais, a importância de que atuem, para formar gerações de cidadãos conseqüentes e felizes. Sabemos, contudo, que raramente as coisas se interrompem aí. Não é incomum, mesmo em nossos dias, que jovens se vejam praticamente chantageados por seus pais, para que sigam (ou não sigam) determinadas carreias, orientações sexuais etc.

Nestes campos, normalmente evitados de conflitos de diferentes ordens, exatamente neles, se impõe a importância essencial dos valores democráticos. Não se trata, evidentemente,

de votar internamente à família por uma decisão ou outra, mas essencialmente de criar possibilidades dialógicas que, respeitando diferenças, particularidades e perspectivas, construa consensos e compromissos mínimos, mesmo que eles sejam instáveis e sujeitos a revisões constantes.

Afinal de contas, a participação esomente ela pode efetivamente gerar corresponsabilidade, compromisso, acolhimento produtivo do insucesso. Quando um determinado grupo aprende a negociar seu destino, quando não cabe a um ou poucos elementos definir o que e como se fará algo, resta sempre a possibilidade de rever os erros e, a partir deles, construir uma estratégia comum de superação das adversidades.

Liberdade individual e participação

A participação é importante não apenas pelo fato de que legitime uma decisão de natureza grupal ou social, mas também e muito especialmente porque a liberdade precisa ser exercida em termos individuais. O sujeito da liberdade não é a família, a empresa, a sociedade política e assim por diante. É o indivíduo que exerce sua liberdade e, em o fazendo, institui uma sociedade verdadeiramente livre.

Nesse sentido, os socialistas devem se apropriar das bandeiras liberais, para lhes conferir efetiva substância. Trata-se aqui, portanto, de acolher a tese de que a liberdade se exerce e materializa através do indivíduo, mas indicando o fato de que o território próprio da liberdade não se restringe ao escrutínio popular, ao voto. A opção sexual, a confissão religiosa, o direito a participar dos destinos da empresa em que se trabalha são próprios à vida democrática, como a entendem os socialistas.

Pensado deste ponto de vista, o grande problema da democracia burguesa não é propriamente que ele se assente sobre a liberdade individual – até mesmo porque não haveria outra alternativa –, mas decorre do fato de se fundamentar em uma definição por demais restrita da abrangência da prática democrática.

A crítica deve ser feita exatamente a esta limitação, pois é aí que reside o conteúdo classista da democracia que nos propõem os liberais. Democratizar a vida política, evitando que seus princípios adentrem outras instâncias da vida social derroga, na prática, as promessas feitas de início. Como se pode, por exemplo, garantir a igualdade de oportunidades em uma sociedade dominada por códigos sexistas? Como assegurar a livre determinação (individual e coletiva), em uma sociedade teocrática? Não conhece o Irã o instituto do voto?

A participação para ser verdadeira deve atingir as instâncias da família, da empresa, da vida religiosa (o sacerdócio feminino é algo muito interessante, sob este aspecto), da escola, etc. É preciso, ainda, renovar o próprio estatuto da participação na vida política e suas instituições.



5. Construção do Programa de Governo

O que é o Programa de Governo?

O Programa de Governo (PG) é a proposta de pacto, de contrato, do partido/coligação com a sociedade. Tem começo, meio e fim, que é determinado pela duração da outorga de poder, compreendida pela duração do mandato. O PG é a constituição máxima, expressão dos valores, metas e métodos que o partido adotará para trabalhar ao longo do exercício do mandato.

O PG é, igualmente, o momento e o lugar em que o partido ou coligação sintetiza suas propostas de intervenção na realidade, para avaliação da população, com vistas solucionar os problemas de um dado Município, objetivando a formação de um consenso, que se materializa em um contrato “silencioso”, subscrito efetivamente quando dos votos depositados nas urnas, que elegem um determinado candidato para exercer o executivo municipal. Este ato de “contratação”, individual a princípio, mas com consequências coletivas e políticas, tem como objeto, a outorga de um mandato popular, ao longo do qual, o eleito assume o compromisso de implementar as medidas defendidas durante a campanha eleitoral.

A elaboração do Programa é a realização de uma ampla e profunda análise dos problemas que afligem os territórios urbanos e rurais do Município e sua gente. O PG deve identificar, portanto, os diferentes estágios de desenvolvimento em que se encontram os vários segmentos da sociedade. De modo particular, deve apontar se a estrutura do aparelho do estado municipal, constituído pelo ambiente de produção dos bens e serviços, cuja origem está no âmbito de ação estrito das políticas públicas, tem servido ao desenvolvimento local e regional, sob a lógica da sustentabilidade e da inclusão social.

É preciso considerar ainda a questão da equidade, ou seja, se os esforços públicos, e a economia pública – materializados ambos na execução orçamentária – estão sendo dirigidos e apropriados por poucos, aprofundando, assim, as desigualdades.

O PG deve indicar claramente na forma de uma avaliação qualitativa, mas objetiva, o grau de protagonismo das classes mais pobres no destino de suas vidas, assim como as dificuldades de acesso aos bens e serviços públicos (sociais, culturais, econômicos), identificando os graus de profundidade, qualidade e quantidade de pobreza e exclusão social, que se materializam nos diversos territórios locais.

O Programa de Governo não trata especificamente de uma área ou política pública. Ele deve tratar do conjunto de políticas públicas, estejam elas em funcionamento adequado, ou não. Neste sentido, o PG deve abordar todas as políticas públicas (educação, saúde, assistência, saneamento básico, tributária, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, agricultura, segurança pública, esporte, cultura, lazer e recreação, turismo, inovação tecnológica, gestão de recursos humanos, modernização administrativa, inclusão digital, transporte coletivo, mobilidade urbana, recuperação de centros antigos/históricos, entre outras), apontando para cada uma delas uma avaliação que possa indicar se o seu funcionamento é eficaz, equitativo, ou não, e se o resultado de seu funcionamento é ato gerador de mais pobreza, iniquidade social, cultural, econômica e exclusão social.

Sob esse aspecto deve-se encarar a participação popular na construção do Programa de Governo como uma preparação para seu envolvimento – seja ele de continuidade, ou de apropriação – nos Conselhos Municipais que estão associados a cada política pública. Este movimento, nascido no Município, deve, obviamente evoluir para as Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais das políticas públicas, de tal maneira que a população possa articular os elementos efetivos de defesa de seus interesses.

Há, ainda, outro elemento especial de que o Programa de Governo deve cuidar. Toda sociedade, por mais empobrecida que seja, ou esteja, possui um conjunto de ativos e valores que, quando bem articulados, podem constituir uma base e plataforma para o desenvolvimento econômico, social, cultural etc. Portanto, o PG não deve estabelecer reflexões apenas e tão somente sobre as questões negativas que afligem a sociedade local, mas também,



e fundamentalmente, apontar mecanismos que possibilitem aproveitar as oportunidades relacionadas ao potencial de desenvolvimento socioeconômico de que o Município dispõe.

A rigor é necessário catalogar e classificar tais ativos, de tal modo que, na construção de PGs eles possam comparecer afirmativamente, indicando linhas a seguir, para fins do desenvolvimento local e regional. É fundamental, nesse sentido, reforçar e estimular a economia solidária, apoiando-se decisivamente a comunidade em seu processo de organização econômica, com a meta de obter ou aumentar a geração de renda.

Assim sendo, ao se elaborar o Programa é importante que, ao lado da caracterização das iniquidades, se aponte os potenciais que o município possui. De modo especial é neste momento que se pode delinear elementos para a construção de um pacto em torno de sonhos, e por que não dizer, da utopia de construir uma sociedade justa, fraterna e igualitária, em que a origem social, a cor da pele, a orientação religiosa ou sexual, não sirvam de mola propulsora dos fatores geradores da exclusão.

Enfim, o Programa de Governo, concebido segundo o ideário socialista é o documento onde do partido/coligação que estabelece seu compromisso com a cidadania e o protagonismo social, de modo a assegurar que os mais pobres terão maiores e melhores oportunidades de vida, afirmando-se como titulares de direitos, pela sua simples e imediata condição de cidadãos.

Como elaborar o Programa de Governo?

A elaboração do Plano de Governo deve ser iluminada por uma estratégia de participação da sociedade e regrada por amplos instrumentos de escuta e controle social, de modo a captar adequadamente as dimensões dos vários problemas que afligem a população, de modo a determinar os graus quantitativos e qualitativos do envolvimento destes. De modo geral é recomendável adotar os seguintes passos:

Passo 1 – O trabalho inicial deve ser precedido da formação de um Grupo de Trabalho, composto por militantes que tenham algum conhecimento sobre o tema das políticas públicas, e capacidade para reunir informações, e articular as mesmas, objetivando constituir um pré-diagnóstico sobre a situação do Município. Trata-se, ainda, de um macro-grupo, de um núcleo, que, em primeira instância, irá reunir informações, catalogar ações, criar agendas, visando um desdobramento futuro, em que cada tema, em função de seu grau de importância, deverá ser objeto de atenção específica, podendo vir a justificar, por exemplo, um Grupo de Trabalho destinado exclusivamente a ele.

Nessa etapa a Coordenação de Campanha deve se apropriar do pré-diagnóstico, revendo-o criticamente, fazendo uma leitura política de seu conteúdo, de modo a traçar as melhores e mais eficazes estratégias de intervenção, tanto presente – na campanha –, quanto futura, quando se tratar efetivamente de ações de governo.

Uma boa leitura políticas das condições socioeconômicas do Município, dos mapas de distribuição dos bens e equipamentos públicos, assegura uma posição privilegiada nos vários debates que se deve enfrentar. Estes à sua vez, se corretamente combinados com a conceituação de pobreza como violação aos direitos humanos, permite não incorrer no assistencialismo e, ao fazê-lo, combater com propriedade aqueles que insistem em fazer das políticas públicas não instrumentos de emancipação popular, mas ferramentas na pacificação da pobreza.

Passo 2 – Alimentar o pré-diagnóstico por meio da organização do acervo de documentos que constitui o marco legal de cada política pública. Em seguida, deve-se compará-lo com a realidade institucional e jurídica do Município, identificando a situação encontrada na prefeitura, inventariando-se quais críticas poderão ser feitas ao longo da campanha, com o propósito de denunciar o estado de desatenção do governo em exercício, perante o tema e os problemas dele decorrentes. Já nesse momento é preciso começar a pensar em desdobrar o Grupo instituído no Passo 1, para que seja possível potencializar os trabalhos de construção do Plano de Governo.

Passo 3 – Consolidar o pré-diagnóstico, referenciando tanto as informações qualitativas, quanto as variáveis quantitativas, nos vários territórios que formam o Município. Adotar, a partir desta fase a estratégia de construir mapas, que referenciam cada política pública aos vários territórios do Município. A título de exemplo é preciso, localizar cada unidade escolar, identificando a quem compete sua administração, a população afeta a ela, e assim por diante. Dado tal passo, é preciso tentar apropriar-se, por exemplo, de quanto alunos/classe existem em cada unidade; a distância média percorrida pelos alunos para ter acesso à escola, e outros elementos relevantes do cotidiano da escola no bairro. Tanto quanto possível, é interessante obter os índices de desempenho acadêmico de cada unidade.

Passo 4 – Estabelecer amplo roteiro de discussões populares dos problemas identificados no pré-diagnóstico. Estas reuniões têm como objetivo possibilitar que a população se aproprie do pré-diagnóstico e dos instrumentos adotados ao longo de sua elaboração, ratificando ou retificando-o, de modo a fazer emergir daquele documento uma leitura única, acerca da interpretação realizada pelos “técnicos”, ou primeiros militantes, que coordenam os trabalhos de elaboração do PG.

Trata-se aqui não apenas de ouvir a população, mas de agregar sua sabedoria específica e culturalmente diferenciada ao PG. Nesta etapa é importante a realização de inúmeras reuniões, nos mais diversos e distantes territórios do município. Na abertura destes encontros deve ser apresentado detalhadamente, mediante uso e apoio de metodologias adequadas ao público-alvo, as ferramentas e os diagnósticos previamente reunidos, permitindo que a população, ao apropriar-se deles, possa criticá-los e atualizá-los.

Ao final de cada encontro a equipe coordenadora deve ter consolidado a revisão ou construído uma lista de problemas, bem como de soluções, identificadas pela população daquele bairro. Nestes encontros, também devem ser eleitos os representantes desta região, que comporão o grupo de trabalho ampliado, que terá a seu encargo acompanhar os demais encontros e, posteriormente, consolidar, juntamente como grupo coordenador dos trabalhos, a proposta de Plano de Governo.

Passo 5 – Etapa em que o grupo coordenador se reunirá com os representantes eleitos ao longo dos vários encontros que precederam este momento, para consolidar o diagnóstico, agora em versão final, dos problemas e de soluções apontadas pelo colegiado técnico e popular, e que servirá como elemento estruturante da proposta final do Programa de Governo, que deverá abranger todas as políticas públicas, nos níveis de agregação que os vários Grupos de Trabalho entenderam necessárias.

Passo 6 – Etapa de redação do texto que apresenta a proposta, com adoção de linguagem simples, para permitir sua apropriação pela sociedade como um todo. A adequada redação

do Plano de Governo é fundamental, tanto do ponto de vista da comunicação – uma vez que ele deve ser apropriado pela militância e, em um segundo momento, pela população em geral –, quanto do ponto de vista técnico, pois, uma vez eleito o representante socialista, trata-se de traduzir o Plano de Governo para o exercício efetivo do mandato, que tem formalidades próprias, todas elas concebidas segundo uma lógica, tanto de planejamento, quanto de contabilidade e processo orçamentário públicos.

Passo 7 – Etapa de distribuição maciça da proposta de Plano de Governo à população. Nesta etapa é importante percorrer novamente o caminho inicial (de elaboração do diagnóstico) para fortalecer os integrantes da população no grupo de trabalho ampliado, consolidando um Comitê de Apoio ao Programa de Governo do candidato socialista. Nesse momento é fundamental monitorar sistematicamente os esforços de comunicação e a receptividade que tem o Plano de Governo. Dúvidas devem ser esclarecidas e ataque de adversários respondidos pronta e corretamente, de modo a se demonstrar as virtudes da construção do Plano e sua metodologia, que é, no essencial, a da participação popular, qualificada por uma abordagem técnica e não tecnicista.

Como construir um Programa de Governo? Considerações técnico-formais

Um plano de governo, que se materializa num programa, é um instrumento complexo e rico – pois expressa “vontade política”, ousadia e um conjunto de estudos e discussões –, mas também limitado, em razão da(s):

- *Institucionalidade existente: regras e normas do Estado de Direito Democrático e modus operandi das políticas públicas. Em vários aspectos, caso da ordenação financeira (resumida no espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal) e das políticas públicas, como vimos, tais cons-trangimentos são positivos, pois impedem gestões irresponsáveis do ponto de vista fiscal, assim como a não destinação de recursos a setores sociais básicos;*
- *Necessidade de negociar pontos do programa devido à coalizão de partidos e da negociação no*

parlamento para se obter maioria, além da correlação de forças existentes numa dada sociedade. Em outras palavras, um plano de governo implica negociação e flexibilidade que, no entanto, não pode se transformar em um “vale tudo” em nome da coalizão. Assim, a necessidade de negociação só é coerente se houver pontos programáticos inegociáveis, o que implica a existência de hegemonia que funcione como um vetor a orientar o que é inegociável num plano governamental;

- *Restrições orçamentárias, que precisam necessariamente ser levadas em conta. Embora não se trate de uma postura fiscalista, isto é, atitudes apenas e tão somente preocupadas com as contas públicas, o fato é que estas precisam ser avaliadas realisticamente por quem quer governar;*

- *Injunções macroeconômicas provocadas pelo contexto internacional. Análises, via indicadores, da conjuntura macroeconômica interna e da economia mundial são fundamentais, dado que as sociedades são cada vez mais internacionalizadas em razão da mundialização capitalista. Daí a importância de assessorias ou mesmo de secretarias voltadas ao acompanhamento da realidade econômica nacional e internacional.*

A situação econômica do Município é igualmente fundamental e deve ser inventariado se é dependente dos Fundos de Participação e em qual percentual; o perfil da atividade econômica; o posicionamento no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); se há questões ambientais relevantes, entre outros aspectos e particularidades de cada região.

Assim, é fundamental a um plano de governo a existência de bancos de dados atualizado, tendo em vista a elaboração de diagnósticos os mais precisos possíveis, por meio de indicadores, pois somente assim será possível elaborar propostas concretas de governo factíveis de execução.

Mas um programa de governo significa também uma sinalização de quais interesses serão defendidos e, conseqüentemente, quais serão combatidos. Embora não seja tarefa simples levar a cabo, o fato é que governar implica contrariar interesses. Num governo de coalizão, por mais

que a tendência seja a acomodação de um conjunto de interesses contraditórios, é fundamental que se tenha um norte, uma direção, um vetor, como se indicou acima. Em outras palavras, elaborar um plano de governo significa ser realista para poder mudar a realidade (conforme nos ensina Maquiavel), caso um partido tenha por objetivo transformar a sociedade.

Mesmo quando o objetivo é manter certa agenda ou vetor, também adotar o realismo é fundamental, mas não como mera manutenção do status quo, e sim como aprofundamento de conquistas democráticas. Note-se que por realismo se entende aqui: a) conhecer a realidade por meio das normas, regras e instituições que regem os poderes instituídos; b) conhecer a correlação de forças de uma dada sociedade; c) possuir meios de inferir o que é possível realizar, em qual tempo e com quais apoios e resistências.

Portanto, elaborar um programa partidário que se constituirá num plano de governo, em que premissas e objetivos se articulam, requer realismo (que de forma alguma se confunde com conservadorismo), realismo este que permite a ousadia e a ação transformadora capazes de assegurar a hegemonia de projetos socialmente justos e politicamente democráticos, que são pressupostos e objetivos dos partidos democráticos, em termos políticos e sociais.

A estrutura do Governo Municipal e a produção de serviços públicos em seu âmbito

Ao assumir o comando do município o prefeito e sua equipe encontrarão uma estrutura administrativa consolidada e operando sob uma lógica que reflete o grau de amadurecimento que a cidade acumulou ao longo dos anos de sua existência. Esta pode ser boa ou ruim, acolhedora para com as necessidades da população empobrecida e excluída social e economicamente, ou generosa com a causa dos ricos, poderá ser transparente ou opaca, moderna do ponto de vista do uso de tecnologias para gestão ou antiquada e refratária à inovação. Poderá ser ainda acolhedora com as causas de gênero, etnia, religiosidade sob uma orientação cosmopolita, ou refratária ao reconhecimento, proteção e promoção e ampliação dos direitos humanos. Enfim o modo de funcionamento da estrutura de um governo municipal reflete com muita ênfase a lógica da preservação dos interesses de quem o governou ao longo dos tempos. Em resumo, do ponto de

vista administrativo, a operacionalização das propostas apresentadas no Programa de Governo, o prefeito contará com a estrutura acima descrita.

A produção dos bens e serviços públicos em uma estrutura de governo relaciona-se com vários elementos que se articulam entre si de modo a atender as demandas da população de uma forma geral. Estas estruturas referem-se aos recursos humanos (funcionários públicos), prestadores de serviços (terceirizados), equipamentos (máquinas, veículos, computadores), serviços de comunicação (telefonia, internet, malotes), estrutura de gestão (identificada através do “organograma”), modelo de gestão que se relaciona com as políticas públicas (Sistema Único de Saúde – SUS, Sistema de Educação, Sistema Único de Assistência Social – SUAS, Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, entre outros), comando gerencial (que se relaciona com a forma de controle da execução das atividades de prestação e produção de bens e serviços) e comando político (que se relaciona com a estratégia de organização e direcionamento da capacidade produtiva deste complexo para atender os interesses da maioria da população).

É comum reclamações de gestores municipais quanto à falta de recursos para custear as obrigações dos governos locais junto à população. Comum também é a reclamação quanto ao apoio recebido do governo estadual e nacional relacionado ao (pequeno / pouco) repasse de recursos por meio de convênios (as transferências voluntárias). É ainda muito comum a utilização de argumentos de que o processo de descentralização das políticas públicas que o Brasil adotou no período da redemocratização ocorrido nos anos 1980 (eleições diretas em todos os níveis, eleição da Assembléia Nacional Constituinte, promulgação da Constituição federal, entre outros fatores), fortaleceu as obrigações e responsabilidade dos municípios por meio do estímulo de políticas de descentralização, seguida de municipalização, sem a consequente contrapartida financeira. Todos estes argumentos, se analisado sob a lógica e ‘lentes’ municipalistas, encontram elementos de razão, que se tornam mais fortes quando se toma o volume de recursos partilhado entre as três esferas de governo da federação. A União fica com a maior parte, seguida da esfera estadual e muito atrás os municípios. Estes, os 5.565 municípios brasileiros, ficam com menos de vinte por cento do total dos dinheiros que compõem o orçamento público brasileiro.

O gestor municipal ao assumir o comando do governo, não deve perder de vista a luta pelo fortalecimento da esfera municipal no arranjo federativo de modo que a esta, seja repassado mais recursos, entretanto, apenas este processo é insuficiente para que os governos locais possam realizar melhor as atividades sob suas responsabilidades. É necessário que desde a construção do Programa de Governo, nos debates com sociedade e na campanha eleitoral, o gestor esteja atento à realidade da estrutura da prefeitura (organograma), o quadro de recursos humanos (composição da folha de pagamento), a qualidade e quantidade dos equipamentos, a logística das tecnologias de informação e comunicação a serviço da prefeitura, o modelo gerencial em vigor na prefeitura (dado pela estrutura de gestão que emerge da estrutura contida no 'organograma') e por fim, porém não menos importante, a forma de exercer o comando político e administrativo do governo. A fragilidade de um ou de vários destes elementos, podem fazer que mesmo estrutura com muitos recursos, não produzam atendimento adequado as necessidade da população, em particular os pobres e excluídos. De modo geral, recomenda-se fortemente que o governante preste muito atenção em:

Estrutura de produção de bens e serviços públicos: Trata-se das unidades que compõem o organograma da prefeitura. Este é concebido pela lei geral da administração municipal. É ela que define a estrutura gerencial por meio da criação das secretárias / coordenadorias que geralmente devem fazer referência a uma (ou mais) política(s) pública(s). Por exemplo: secretaria municipal de saúde, secretaria municipal de planejamento, secretaria municipal de obras, secretária municipal de educação ou secretaria municipal de educação cultura, secretaria municipal de turismo ou secretaria municipal de turismo, cultura e esportes, e assim sucessivamente, de modo que esta estrutura reflita a existência de unidades gerenciais que dêem conta de responder às atribuições dos municípios estabelecidas no pacto federativo.

Esta estrutura deverá definir unidades internas às secretarias, que por vezes são denominadas por diretorias, coordenadorias, serviços, ou outras denominações. A estas estruturas devem estar claramente atribuídas as responsabilidades pela execução das políticas públicas, bem como a dimensão e compromisso com a eficiência, a eficácia, a gestão democrática

e participativa e a transparência, bem como o escopo de responsabilidade no conserto geral da política a qual a unidade está vinculada/subordinada. Por fim, a cada uma destas unidades devem ser atribuído um montante de dinheiros (orçamento), recursos humanos (funcionários), equipamentos, máquinas, prédios, etc. para que possa executar os compromissos. O modo e as regras e o funcionamento destas estruturas, constituem em verdade o modelo de gestão das políticas públicas na esfera local.

Recursos Humanos: também conhecido como os ‘funcionários’ e ‘folha de pagamento’, trata-se de um dos principais recursos necessários para a produção dos serviços públicos. Pode-se dizer que é o elemento mais importante, uma vez que a produção dos serviços públicos é intensiva em mão de obra. A gestão destes recursos constitui um dos principais desafios para os gestores públicos em qualquer esfera da federação e em particular nos municípios, pelos motivos anteriormente apontados. Identificar e qualificar os recursos humanos, suas formas de contratação, os critérios de remuneração, os sistemas de progressão horizontal e vertical, as estratégias de formação, capacitação, atualização e valorização, constituem os grandes desafios para os gestores. É importante também colocar atenção nas estratégias de mensuração da produtividade do quadro de funcionários, uma vez que é comum, e por vezes justificada, a baixa produtividade no serviço público. Com vista combater desvio desta natureza, deve ser estruturado um sistema de monitoramento, acompanhamento e controle da produção em todos os campos da administração dos serviços e bens. Complementarmente deve ser observado a existência, atualidade e funcionamento de Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCSS), de modo que se possa assegurar regras claras e transparentes de acesso, avaliação de desempenho, promoção (horizontal e vertical) e eventualmente desligamento do quadro do serviço público.

O elemento básico na gestão dos recursos humanos é que as regras funcionamento da gestão de pessoas estejam claras e amplamente divulgadas para o público interno à prefeitura (os funcionários) e o externo, a população que financia os salários de todos. Como resumo geral é importante observar que o sistema de remuneração dos servidores públicos, não pode assegurar vantagens que a sociedade (que financia os salários) não perceba em sua relação de trabalho.

Tudo aquilo que o servidor público receba, e seja além do que os trabalhadores em geral fazem jus, constitui vantagens indevidas e / ou privilégios, que cabe aos governantes socialistas combater.

Modelo de gestão: Como visto nesta publicação no Brasil vige um modelo de gestão baseado nos princípios federativos. A interpretação feita neste documento é que na federação não há hierarquia entre as esferas de governo, visto que cada qual goza de autonomia. Não se pode confundir, contudo, autonomia com independência, pois os entes federados são autônomos nos termos da Constituição Federal, que atribui responsabilidades exclusivas para cada uma das esferas da federação.

Portanto, ao se falar em modelo de gestão, pressupõe-se que o prefeito municipal e sua equipe, ao assumirem o comando da prefeitura, devem realizar análises criteriosas de modo a identificar a existência de relação de equilíbrio entre a estrutura de produção dos serviços (item ***Estrutura de produção de bens e serviços públicos***), com os compromissos, obrigações, responsabilidades e atribuições do município, caracterizado no início deste tópico (o mesmo ocorrendo durante a construção do programa de Governo e ao longo da campanha).

O modelo de gestão aqui indicado, implica na pactuação e definição de regras de funcionamento destas estruturas, constituindo em verdade o modelo de gestão das políticas públicas na esfera local, que pressupõe como ponto de partida, a adoção de todos os princípios da administração pública, e em particular o estabelecimento de regras de conduta claras, em que os interesses da população pobre e excluída sejam colocados sempre em primeiro plano.

Percorrido o repertório acima indicado, será mais fácil para o gestor identificar de forma clara e objetiva onde efetivamente está faltando dinheiro, como ele poderá (re)alocar os recursos (financeiros, humanos, equipamentos etc.) existentes, de modo a atender as prioridades pactuadas com a população mais necessitada, combater os desperdícios, deseconomias, privilégios, entre outros males que perturbam os governos locais e, finalmente, qualificar o discurso e a crítica de que a esfera municipal necessita de mais recursos.

6. O Processo Orçamentário: Implicações para o Programa de Governo

O Art. 165 da Constituição de 1988 estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

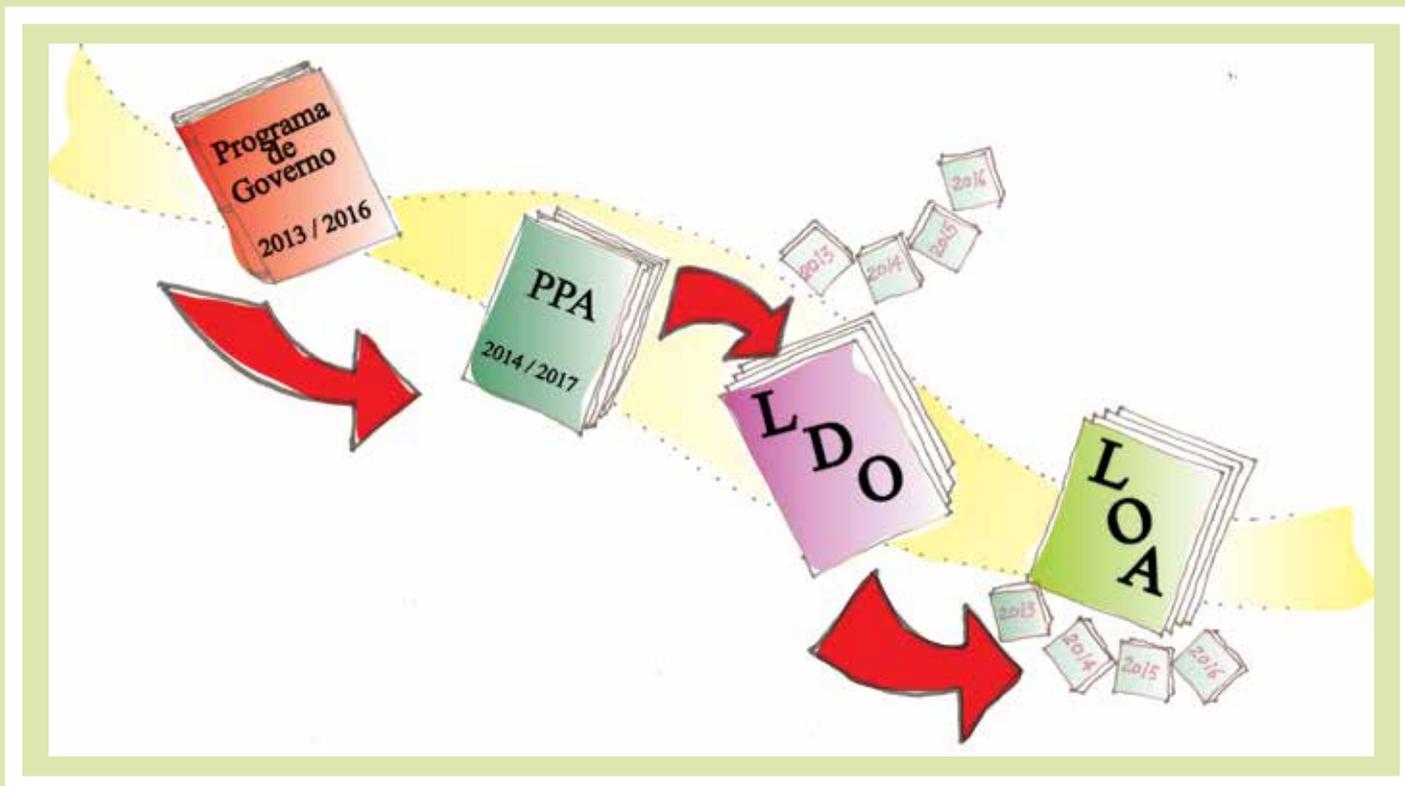
A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é uma lei infraconstitucional que regulamenta o Art. 163 da Constituição, criou um sistema hierárquico de coordenação e planejamento para um período de quatro anos que deve ser discutido entre o Executivo e o Legislativo.

Os Estados e Municípios deverão se preparar para fazer previsões de médio prazo (3 ou 4 anos) para suas receitas e despesas e acompanhá-las mensalmente, além de dispor de um bom sistema de controle de suas finanças, principalmente da dívida (Artigos 4 ao 10). Embora nem sempre isso aconteça, em razão também da precariedade de inúmeros municípios, trata-se de um marco que paulatinamente enquadra os requisitos orçamentários das unidades federativas.

A LRF transformou o processo orçamentário em efetivo instrumento de planejamento, conferindo às três peças – Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento – um caráter integrado nos três níveis de governo.

Plano Plurianual (PPA)

O PPA define as prioridades estratégicas dos governos no período de 4 anos. É um instrumento de planejamento que a União, os Estados e os Municípios devem elaborar no primeiro ano de governo, com validade até o primeiro ano do próximo mandato. O PPA é uma peça muito importante na medida em que deve refletir o plano de governo do candidato eleito, o que reforça a importância do programa partidário. Na prática, contudo, o PPA reflete mais do que isso, pois representa o plano de governo viável a partir da base de apoio que o político eleito



conseguiu articular no primeiro ano de governo. Ou seja, pontos são subtraídos e incorporados para acomodar os interesses de toda a base de apoio do novo governo.

No caso do Município o projeto de lei do PPA deve ser enviado pelo Prefeito à Câmara de Vereadores em abril do primeiro ano de seu mandato. A Câmara deve analisá-lo, emendá-lo e aprová-lo, antes das discussões sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano subsequente ao que ocorre o debate.

De acordo com a Constituição Federal, o PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública (federal) para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Art. 165, § 1º).

Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO é o principal mecanismo institucional de orientação para a formulação de políticas públicas, uma vez que define as prioridades a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual, do ano fiscal seguinte. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano (8 meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa). De acordo com a Constituição Federal, a LDO estabelece “as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento” (Art. 165, § 2º).

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Por determinação constitucional, o Governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa). As metas e diretrizes definidas no PPA e na LDO são as bases para os técnicos do Executivo formularem a LOA. A Lei Orçamentária Anual disciplina todos os programas e ações do governo no exercício, detalhando-os de acordo com os demais instrumentos orçamentários anteriores. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento. Percebe-se, apenas com esses exemplos, que há uma rígida disciplina imposta aos executivos, o que, por seu turno, exige pessoal qualificado para planejar e executar o orçamento, o que muitas vezes não se verifica.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal institucionaliza o regime de metas fiscais, fazendo que o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do Plano Plurianual e as metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LRF inovou ao introduzir o Anexo de Metas Fiscais, para três anos, contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública. Dessa forma, a LRF representou um divisor de águas nas finanças públicas nacionais

não somente ao regulamentar um sistema de planejamento para o governo dos Estados, dos Municípios e do Governo Federal, mas também ao estabelecer o realismo orçamentário durante a execução financeira e mecanismos de disciplina fiscal.

Sempre que a execução orçamentária e financeira projetada para o exercício indicar que as metas não serão cumpridas, deve ser realizado corte nos gastos para permitir que as metas sejam atingidas. Antes da LRF, esse corte, conhecido como contingenciamento, era discricionário no âmbito do Executivo, mas não atingia os demais Poderes. Após a LRF, a regra de corte deverá ser aquela que constar da LDO, podendo o corte ser linear ou estabelecer percentuais diferenciados para custeio e investimento ou proteção às áreas sociais, por exemplo. A LRF inova também nos mecanismos de disciplina fiscal, pois:

1. As autoridades públicas não podem tomar medidas que criem despesas correntes futuras que durem mais de dois anos, sem apontar uma fonte de financiamento ou um corte compensatório em outros gastos (artigos 16 e 17);
2. A lei proíbe que governadores e prefeitos em último ano de mandato antecipem receitas tributárias por meio de empréstimos de curto prazo, concedam aumentos de salários e contratem novos servidores (artigos 21 a 23);
3. A criação de despesas sem correspondente cobertura de caixa fica vedada no último ano de mandato (artigo nº 42).

A lei procura extinguir um fenômeno que alcançou seu ápice dos anos 1980: no período da redemocratização do país deu-se o “ciclo eleitoral do gasto público”, processo que contrariava os princípios republicanos e transferia o ônus fiscal eleitoreiro – de direita ou de esquerda – para toda a sociedade. Segundo Rezende & Afonso (2004: p. 32), outros dispositivos importantes da LRF incorporaram princípios já presentes em regras anteriores:

1. Limites para gasto com pessoal – a remuneração dos servidores públicos não deve ultrapassar 60% das receitas líquidas correntes (Art. 18 ao 20; revogou a Lei Camata II, de 1999);

2. Limites para gastos totais com pessoal para os Poderes Judiciário e Legislativo dos três níveis de governo (Art. 20 a 25);
3. Limites para o endividamento – o Senado pode aprovar uma revisão dos limites atuais da proposta pelo presidente da República e os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento que foram incluídos passam a integrar a dívida consolidada para fins de aplicação do limite (Art. 29 a 30; mantêm-se as exigências da Resolução do Senado Federal nº 78/98);
4. Exigências para a formalização de contratação de operações de crédito – é necessária a prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária; inclusão dos recursos no orçamento, exceto ARO (Antecipação de Receita Orçamentária); observância dos limites e condições fixados pelo Senado; atendimento da “regra de ouro” (Art. 32; já constavam na Resolução do Senado Federal nº 78/98);
5. As ARO estão proibidas no último ano de mandato enquanto houver outra operação ainda não integralmente resgatada (Art. 38; já estava presente na Resolução do Senado Federal nº 78/98).

A principal novidade trazida com a LRF que afeta os interesses federativos é o Art. 35: a vedação da realização de operações de crédito entre os entes da Federação, ainda que por intermédio das entidades de administração indireta dos respectivos entes. Ou seja, os Estados e Municípios não poderão mais recorrer aos outros Estados e à União para refinarçar suas dívidas, práticas comuns durante a década de 1980 até 1997, especialmente nas transações que envolviam os bancos estaduais.

Dessa forma, uma vez que as demandas de implementação das políticas sociais estão há anos a cargo dos governos municipais e estaduais, como veremos a seguir, faz-se necessário repensar as condições de gestão de políticas públicas. Em outras palavras, é preciso pensar a necessidade de ir além da responsabilidade fiscal (para além, portanto da visão financeira) no plano das políticas públicas sociais implementadas nos Estados e Municípios.

Obviamente, não se trata de descumprir contratos e desrespeitar uma lei que permitiu a institucionalização do ordenamento fiscal no país, mas pensar na coordenação das políticas sociais em um contexto institucional e político de responsabilidade fiscal. Daí deriva também a necessidade de se pensar – no interior desse conjunto de normalizações fiscais – na responsabilização social dos governantes, proposição fundamental a um plano de governo.

7. Os Três Poderes

O que é o Poder Executivo Municipal?

O Município Brasileiro e a Constituição de 1988

A Constituição de 1988 é o marco legal de profundas mudanças no desenho institucional do Estado Brasileiro. No plano político os grandes desafios da nova Carta estavam vinculados ao restabelecimento da democracia. Com o argumento principal de fortalecer a democracia e iniciar reformas estruturais no Estado, o município foi promovido a ente da Federação e recebeu novas competências, dividindo com os outros entes federativos as responsabilidades na formulação, execução e controle das políticas públicas, principalmente nas áreas sociais.

O município como unidade político-administrativa é parte da organização do Estado no Brasil e está instituído no ordenamento jurídico brasileiro desde 1532 (Vila de São Vicente). Sua autonomia mais ampla, porém, é formulada apenas na Constituição de 88, como importante elemento político institucional do processo de democratização do país. Com status de ente federado, o município brasileiro passou a participar de uma forma muito mais ampla na divisão de competências com a União, os Estados e o Distrito Federal. A autonomia expressa no artigo 29 da Constituição Federal de 1988: “O município reger-se-á por Lei Orgânica própria ditada pela Câmara de Vereadores, que a promulgará.”, deu aos municípios brasileiros uma autonomia quase inexistente na maioria dos países.

A instituição do Estado de Direito no Brasil veio acompanhada de uma redefinição da intervenção do Estado nas áreas sociais, com ações programadas para execução nas localidades. Houve convergência de esforço no sentido de descentralizar competências, atribuições e recursos. Norteou essa opção política a idéia de que, no nível local, são reais as possibilidades

de se criarem sistemas mais efetivos de democracia participativa, com decisões políticas sendo tomadas mais próximas do cidadão. No município é possível dar maior efetividade as formas de controle e fiscalização dos gastos públicos. O binômio, descentralização e participação, esteve presente nos debates sobre o novo desenho que se pretendia para o Estado Brasileiro na Assembléia Constituinte.

Quando o Brasil promulga sua Constituição de 1988, em um ambiente democrático, o resultado é um texto constitucional avançado para o momento histórico. Texto que na sua totalidade cria as condições formais necessárias para a superação de problemas econômicos, sociais e políticos. Com a Constituição de 1988 o Brasil começa a tratar daqueles fatores que, historicamente, haviam condicionado o país ao subdesenvolvimento. Uma Nação subdesenvolvida é antes de tudo desigual e injusta. Pobreza e miséria convivem com abundância e riqueza; prosperidade e atraso caminham lado a lado. O caráter dualista próprio dos países subdesenvolvidos é combustível da violência urbana, da violência no campo e da negação sistemática de direitos fundamentais para a maioria da população. Concentração de renda, corrupção e impunidade acompanham e realimentam o ciclo de pobreza e desigualdade. Quando o texto constitucional ficou pronto, o país pôde dispor de um norte para enfrentar seus problemas mais graves.

De todos os direitos fundamentais previstos na Constituição de 88 são os direitos sociais aqueles que, de forma imediata, tratam da desigualdade. São direitos que demandam ações efetivas do Estado, por meio de políticas públicas: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e todos os institutos jurídicos que visam à melhoria da condição social dos trabalhadores urbanos e rurais.

No Brasil, os direitos sociais foram fortemente protegidos pela Constituição de 1988. A efetivação desses direitos, no entanto, segue delimitada por orçamentos e entraves administrativos, burocráticos e gerenciais. São direitos que, em larga medida, dependem da

discrecionabilidade do administrador público. E entre eles os Prefeitos Municipais, agentes executores das principais políticas sociais.

A consequência foi uma mudança radical na forma como se estruturam e organizam as Prefeituras Municipais. A ampliação dos serviços públicos municipais demandou novas unidades organizacionais, novas funções, novas habilidades, novas rotinas e novos processos administrativos.

O Comando no Poder Executivo Municipal

O Poder Executivo Municipal, como não poderia ser diferente em um país de tradição presidencialista, mantém as mesmas características de um poder forte, com grande influência do Prefeito. Como mandatário máximo da administração pública municipal ele dirige todas as atividades desenvolvidas pelo governo local, sempre sujeito ao princípio da legalidade.

O prefeito tem atribuições políticas e administrativas que se consolidam em atos de governo e se expressam no planejamento das atividades, obras e serviços municipais. Cabem ao prefeito, ainda, a apresentação, sanção, promulgação e veto de proposições e projetos de lei. Anualmente, o Executivo municipal elabora a proposta orçamentária, que é submetida à Câmara dos Vereadores.

Segundo dados do IBGE, o perfil dos Prefeitos eleitos no Brasil em 2000 pode assim ser descrito: 25% são classificados como sem instrução; 28% não terminaram o segundo grau; 40% têm curso superior; 69% tem entre 41 e 60 anos; na média tem 48,7 anos. Apenas 6% são mulheres e a presença delas é maior nos municípios com mais de 500 mil habitantes.

Um governo municipal comprometido com as questões sociais, o desenvolvimento local, a luta pela igualdade, a justiça, o combate a pobreza e a exclusão social terá um vasto campo de ação. Para ser eficiente e eficaz deverá se organizar em torno das competências municipais; da burocracia do Estado; das políticas públicas descentralizadas; do mandato; do plano de

governo; das necessidades da população e, principalmente, dos princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O conceito de eficiência, no campo da gestão pública, deve vir junto com o de eficácia, ou seja, a administração pública tem por objetivo uma gestão eficiente e eficaz. Eficiente no sentido de produzir efeito desejado, seguindo normas e padrões de conduta de tal forma a atingir o melhor resultado. E, eficaz no sentido de dar bom resultado, atingir o resultado esperado.

Estrutura Organizacional nas Prefeituras Municipais

A nova dinâmica do poder local vai exigir a construção de estruturas organizacionais que garantam agilidade e adaptação a demandas crescentes por serviços, prestados em uma nova concepção de democracia participativa.

A estrutura organizacional da Prefeitura está diretamente relacionada às competências do Município. A Constituição de 1988 instalou um “sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes [...]. (SILVA, 2001, p. 479)”.

São competências exclusivas dos municípios no artigo 30 da Constituição de 88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

É um sistema complexo de divisão de poder e, sob a perspectiva da descentralização, pode demonstrar a dificuldade do legislador constitucional de acomodar os anseios de descentralização com as disparidades sociais, econômicas e políticas da Federação. A opção foi deixar um campo significativo de competências comuns e concorrentes entre os entes federados, posto que elas dão liberdade à União e aos Estados de chamar para si a normatização em setores onde têm interesses em normatizar, estabelecer políticas gerais e controlar a implementação de políticas públicas, mas, ao mesmo tempo deseja descentralizar a sua execução. Por meio de Leis Complementares descentralizou a execução das mais importantes políticas sociais e manteve o poder de estabelecer normas gerais e controles.

O processo que descentralizou as principais políticas sociais para execução nos municípios consolidou-se nos anos seguintes à promulgação da Constituição: a Lei Orgânica da Saúde, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei Orgânica da Assistência Social, mais tarde, o Estatuto da Cidade, para relacionar as mais importantes. Esses institutos jurídicos garantiram não só a descentralização das políticas sociais, como também dotaram o município de uma autonomia formal para conduzir o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança nos indicadores sociais.

O êxito do federalismo está na forma como se processam as relações entre os diversos níveis de governo, tarefa que demanda relações coordenadas intergovernamentais e uma estabilidade nos papéis de cada ente federado.

As profundas desigualdades socioeconômicas de um país como o Brasil foram determinantes para que um número muito significativo de competências permanecesse como concorrentes entre os entes federados. A incongruência ou assimetria do nosso federalismo tornou inviável qualquer projeto centralizador. A pluralidade de situações dos entes federados, as dimensões continentais, as diferenças entre nossos entes federados não permitia uma distribuição rígida de competências. Não se resolvem problemas tão díspares com um tipo só de solução.

Adequar a Estrutura

Nas últimas duas décadas as Prefeituras Municipais vêm passando por inúmeros processos de reorganização interna a que se costuma chamar “Reforma Administrativa”. São mudanças formais realizadas por meio de alterações nas Leis de Estrutura Organizacional dos governos municipais e que visam adequar a estrutura e o funcionamento da “máquina pública municipal” à necessidade de uma organização pública cada vez maior e mais complexa.

A estrutura organizacional deve representar a divisão do trabalho que compõe as diferentes ações de competência dos governos locais. Resultado da especialização no campo do trabalho e responsável pela maior capacidade de produzir bens e serviços. A divisão do trabalho cria subsistemas dentro da organização. É preciso respeitar às características de cada grupo de tarefas e funções necessárias à realização de trabalhos complexos quando se organiza o trabalho. O desenho do organograma da Prefeitura, portanto, deve retratar essa divisão racional do trabalho.

Na maioria dos casos já existe uma estrutura operando e é preciso conhecê-la, verificar se está adequada para os objetivos constitucionais do Governo Local, caso contrário e preciso reorganizar.

Para conhecer a estrutura da Prefeitura é preciso realizar um minucioso e detalhado Diagnóstico Organizacional que norteia as mudanças no desenho do organograma de cada uma das unidades da Prefeitura. Isso é feito através da análise dos níveis hierárquicos, linhas de comando, interface entre as várias funções desempenhadas pela Prefeitura.

O novo desenho deve racionalizar, integrar, delimitar e criar órgãos necessários para atender as necessidades do governo. A análise não se resume aos aspectos organizacionais. Será preciso analisar o estágio de desenvolvimento de cada uma das políticas públicas executadas pelo município, por exemplo, será necessário diagnosticar modelo assistencial da saúde, estágio em que se encontra a municipalização da educação, nível de organização das ações de assistência social, etc, sempre comparando com pressupostos legais para cada uma das políticas setoriais.

Cada unidade da Prefeitura deverá agregar pessoas sob uma autoridade única, a fim de assumir em caráter permanente uma função determinada.

A primeira grande divisão que se trabalha é aquela que separa as estruturas “meio”, das estruturas “fins”. Nas estruturas “meio” as funções são caracterizadas pelo verbo “prover”. Prover as diferentes unidades de recursos: humanos; materiais e financeiros. Nas estruturas “fins” as funções são caracterizadas pela finalidade de cada uma das unidades. Por exemplo, na saúde é de dar assistência integral à saúde da população, na assistência social promover a pessoa humana, etc. A existência da estrutura meio está condicionada ao conjunto de finalidades da Prefeitura.

O organograma também caracteriza as linhas e os níveis hierárquicos. A administração pública é formal, a autoridade hierárquica se exerce através de delegações sucessivas que emanam do comando do Prefeito a seus assessores diretos e assim sucessivamente até as chefias de serviços específicos. As competências, a delegação e as responsabilidades são estabelecidas na Lei Municipal de Estrutura.

Delegar é transmitir competências. Quem delega continua responsável por aquilo que delegou, por isso, quem delega deve controlar os resultados. A delegação implica numa delimitação exata do campo sobre o qual se exercerá a autoridade conferida. Quem recebe a delegação deve ter claro o campo da sua competência. A responsabilidade não se delega. A delegação deve ser feita em respeito às linhas hierárquicas formalmente determinadas na Lei de Estrutura. O desrespeito a essas linhas gera conflito.

Os diferentes subsistemas que compõe as atividades da Prefeitura interagem. Criar um desenho que viabilize a integração desses diferentes subsistemas e que incorpore a atividade do planejamento das ações de cada uma das áreas de atuação da Prefeitura são os grandes desafios da Reforma.

O produto é um projeto de Lei, a ser encaminhado à Câmara de Vereadores. Uma vez aprovada a Lei, os dirigentes deverão ser designados para as funções específicas.

A Reforma deve respeitar a cultura da organização e ser conduzida com ampla participação dos servidores, através de reuniões, entrevistas, trabalho em grupo e pesquisa de opinião.

Assim conduzida, a Reforma cria as condições necessárias para a mudança. A apresentação dos resultados aos servidores e a capacitação para a nova estrutura que se seguirão à Reforma, contribuirão para a implantação efetiva das mudanças.

A Gestão Pública Municipal

A Administração Pública Municipal compreende as atividades típicas da administração e se organiza em torno dos instrumentos de gestão que a ciência da administração disponibiliza como ferramentas para gerir a complexa estrutura dos governos locais.

É no campo da ciência da administração que estão postos os princípios teóricos e os instrumentos técnicos de que o administrador dispõe para comandar a organização da Prefeitura Municipal.

É a na Teoria Neoclássica da Administração que retomando o pensamento dos clássicos e as contribuições das demais escolas de administração estabelece como funções da administração: planejar, organizar, dirigir e controlar. A ênfase nos objetivos e nos resultados a serem definidos e alcançados e o ecletismo de opiniões e pontos de vista são pressupostos da escola neoclássica da administração. Ela nasce no início dos anos 50 como resposta às mudanças estruturais na economia do pós-guerra com a finalidade de adequar as organizações ao surto de desenvolvimento industrial e econômico sem precedentes que mudou o panorama dos negócios. A internacionalização das grandes organizações multinacionais, o advento da televisão, do motor a jato, o início das telecomunicações transformam a vida das empresas que passa a demandar instrumentos e formas mais ágeis de administração.

A primeira função da administração é *planejar*, pensar antes de agir ou preparar as maneiras mais adequadas para a ação. Dessa forma, objetiva-se o melhor caminho para se atingir os resultados esperados. Quem for gerir uma Prefeitura Municipal percebe que precisa conhecer mais a realidade, obter mais informações, detalhar melhor o que foi idealizado quando disputou o governo local e com essas atividades está realizando a primeira das funções da administração – está planejando. Não começa do zero. A missão e os objetivos a serem percorridos pelos governos locais estão descritos na Constituição Federal, na Constituição do Estado a que ele pertence e na sua Lei Orgânica o planejamento precede a criação da nova organização e é atividade permanente na gestão da Prefeitura.

Para operacionalizar a função de Planejamento, as Prefeituras têm trabalhado com concepções de Planejamento Estratégico, método que visa substituir o pensamento estático da administração pela idéia dinâmica do gerenciamento. No centro desse método encontra-se o Planejamento Estratégico, adaptado às condições específicas da administração pública no Brasil um governo local complementa sua visão de gerenciamento de projetos e ganha ferramentas e técnicas de trabalho que permitem a participação da sociedade na formulação e no controle das políticas públicas de execução municipal.

A segunda função da administração é **organizar** procurando a melhor forma para executar o que foi planejado. Quando organiza o administrador realiza o processo de arrumar e alocar o trabalho, a autoridade e os recursos entre os membros de uma organização, de modo que eles possam alcançar eficientemente os objetivos desta. A eficiência é elemento fundamental na etapa da organização que exige racionalização do trabalho a fim de minimizar desperdícios e otimizar a produtividade. Organizar significa buscar a melhor maneira para agir para prover de recursos financeiros, físicos, humanos, materiais e operacionais da Prefeitura Municipal. A Reforma Administrativa é tarefa típica dessa função.

A terceira função da administração é **dirigir** e significa comandar, liderar. Quem dirige a organização, lidera usando de suas habilidades técnicas, conceituais e pessoais, para construir junto com os demais trabalhadores da organização os resultados esperados. Para dirigir, quem comanda deve motivar e influenciar os trabalhadores na realização das tarefas essenciais da organização. Dirigir uma Prefeitura Municipal é ação relacionada as tarefas executivas do dirigente que coloca os recursos humanos, materiais e financeiros em marcha, rumo aos objetivos de cada uma das áreas de atuação do Governo Municipal.

A quarta função da administração é **controlar**, saber se o que foi planejado e organizado está resultando no esperado. Controlar é medir o sucesso ou insucesso de todo o processo administrativo. É por meio do controle que se pode garantir se houve eficiência e eficácia na administração. Quem controla estabelece padrões de desempenho, mede o desempenho, compara o desempenho com padrões estabelecidos, detecta desvios e executa ações corretivas. O controle garante a melhoria contínua do processo de administrar. Na Prefeitura Municipal, controlar significa avaliar a todo o tempo se tudo está sendo conduzido como o planejado. Só é possível avaliar se planejar.

São essas as quatro funções próprias da administração municipal e que caracterizam as atividades típicas de comando no governo local.

As funções de comando no governo municipal devem ser capazes de formular, implementar e avaliar políticas públicas nos pequenos espaços onde se formulam essas políticas que ganha para o cidadão uma dimensão tangível e concreta.

O município hoje é um grande prestador de serviços públicos em função da descentralização de complexas políticas públicas federativas e manipulam recursos financeiros volumosos, vinculados e fiscalizados por legislações fiscais. A democracia foi ampliada e a participação da população por meio dos Conselhos de Políticas obriga o poder local ao diálogo. As equipes de governo dirigem atividades complexas que exigem preparo e capacidade de comando da máquina pública. O município mudou, as demandas locais mudaram e a administração municipal precisou adaptar-se. Problemas complexos exigem estruturas de gestão pública adequadas e flexíveis, capazes de atender às novas necessidades locais.

As Prefeituras Municipais estão na esfera da gestão pública e se submetem aos princípios da Administração Pública. São formados com objetivo de elaborar, implementar e avaliar políticas públicas locais.

Política Pública compreendida como o fazer do Estado, a razão da sua existência, sua materialidade. No Estado democrático de direito, as políticas públicas são demandas da sociedade representadas pelo voto na escolha do comando do Estado, resultam das relações de poder em determinada sociedade, num determinado momento histórico. Cada uma das políticas está delimitada no campo legal, cada uma tem seu próprio marco legal, que deriva sempre de normas gerais que dão sustentação a existência do próprio Estado.

A Lei que cria nova estrutura organizacional e dispõe sobre os cargos de comando em uma Prefeitura Municipal deve ser formulada para viabilizar a gestão da máquina pública no contexto complexo que a Constituição de 1988 programou para a administração municipal.



O que é o Poder Legislativo Municipal?

O Poder Legislativo nos municípios é exercido pela Câmara Municipal, integrada por vereadores eleitos, que também fiscaliza os atos do Poder Executivo, inclusive os das empresas administradas indiretamente pelas Prefeituras. Anualmente, seus integrantes analisam a prestação de contas dos prefeitos, auxiliados pelo Tribunal de Contas do Município.

Os vereadores tratam de matérias de interesse local e se pronunciam, entre outros temas, sobre orçamento anual; abertura e operações de crédito; dívida pública municipal; e

planos e programas municipais de desenvolvimento. A Câmara pode, também, exercer a função julgadora, quando julga os próprios vereadores, o Prefeito e o Vice-Prefeito, por infrações político-administrativas.

O número de vereadores de cada município é definido pela Emenda Constitucional nº 58/09, que modificou os limites relativos à composição das câmaras de vereadores, fixando novos limites máximos, conforme as faixas populacionais estabelecidas no Texto Constitucional (Artigo 29).

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de:

- a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;*
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;*
- c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;*
- d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;*
- e) 17 (dezessete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;*
- f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;*
- g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;*
- h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;*
- i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes;*
- j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes;*

- k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes;
- l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes;
- m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes;
- n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes;
- o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes;
- p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes;
- q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes;
- r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
- s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes;
- t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes;
- u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes;
- v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes;
- w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e
- x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

A emenda não impôs limites mínimos, mas apenas limites máximos para cada uma das faixas populacionais, de modo que os municípios poderão, no exercício da sua autonomia, fixar o número de vereadores das suas respectivas câmaras, de acordo com as suas particularidades, obedecendo-se apenas aos mencionados limites máximos. Podem, dessa forma, adotar número de vereadores inferior ao máximo permitido para a faixa populacional em que se situa a municipalidade, sem incorrer em ilegalidade ou inconstitucionalidade. Tal autonomia encontra como restrição, apenas, o princípio da representatividade, de modo que o número de vereadores não pode ser diminuto em relação à população local, sob pena de tal número vir a ser corrigido pela via judicial.

Tribunais de contas

A Constituição de 1988 conferiu ao TCU e TCEs o papel de auxiliar o Congresso Nacional e Assembleias Legislativas, no exercício do controle externo do poder executivo. Com sede no Distrito Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU), e em suas respectivas capitais de Estados, os TCEs - existindo igualmente em alguns Municípios -, não integram a estrutura do poder judiciário, pois são órgão auxiliares e de orientação do poder legislativo. Suas missões mais significativas consistem em auxiliar os poderes legislativos das diferentes esferas de governo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entes da Federação.

Possuem quadro próprio de pessoal e jurisdição nos 26 Estados e no Distrito Federal do país. No controle externo, apreciam as contas anuais do Presidente da República, Governadores e Prefeitos e julgam as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos.

Legislação municipal

Constituem atos normativos do Município, em conformidade com sua Lei Orgânica as (os):

- *Leis ordinárias, que tratam dos interesses do Município, em suas relações com os municípios, entes e entidades, resguardando o interesse público;*

- *Leis complementares, que se ocupam da estruturação da Prefeitura, dentre outras matérias de relevo, sendo requerida para sua aprovação maioria absoluta na Câmara de Vereadores, conforme disposto no Artigo 61 da Constituição. As matérias que podem ser tratadas por esse meio em geral estão relacionadas ao zoneamento e parcelamento do solo, ao Plano Diretor Municipal, ao regime jurídico dos servidores, bem como aos Códigos Tributários, de Obras, de Posturas etc.*

- *Leis delegadas atos normativos de iniciativa do Prefeito, mas produzidas observando limites estabelecidos pela Câmara. Para se utilizar desse instituto o Prefeito precisa solicitar autorização da Câmara, não se caracterizando como objeto de delegação aquilo que é de competência privativa do Poder Legislativo. A delegação prevista aqui deve se materializa por meio de Decreto Legislativo, no qual deve estar disposto e qualificado seu conteúdo.*

- *Decretos têm natureza administrativa e são baixados pelo Prefeito para qualificar e explicar a legislação municipal a que se refere, sendo vedada a criação de direitos e/ou obrigações novas não previstas na lei;*

- *Portarias são atos que têm por objetivo ordenar a execução de serviços e atividades, se dirigindo tanto ao pessoal ocupado na administração pública, quanto definindo procedimentos para suas unidades administrativas. Podem ser usadas, ainda, para aplicar sanções administrativas, instituir comissões ou grupos de trabalho, disciplinando matérias que não são objeto de decretos.*

- *Decretos legislativos e resoluções (atos normativos de competência exclusiva da Câmara de Vereadores).*

Note-se que as leis complementares e ordinárias são institutos de iniciativa do Poder Executivo, de Vereador, dos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica do Município.

O Decreto Legislativo, a sua vez, se refere a matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal, não dependendo de qualquer ação do Poder Executivo para produzir seus efeitos.

Por sua parte, o decreto legislativo diz respeito a matéria exclusiva de competência da Câmara Municipal e que produz efeitos externos, não dependendo de sanção ou veto do Prefeito, sendo promulgado pelo Presidente da Câmara. A resolução, na qualidade de ato privativo do Legislativo municipal, regula assunto interno à Câmara, de que são exemplos a concessão de títulos de cidadão honorário ou homenagem a pessoas. Permite, ainda, iniciativas no âmbito administrativo, como definição da estrutura administrativa e do quadro de servidores do Legislativo Municipal.

Como o Poder Judiciário está presente no Município?

O Supremo Tribunal Federal (STF) é considerado o guardião da Constituição julgando, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão contrariar dispositivo constitucional. Declara, ainda, a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e julga válida lei ou ato de governo contestado perante a Constituição. Compete ainda ao STF “processar e julgar, originariamente, as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta” (Artigo 102, inciso f da CF)

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal são indicados pela Presidência da República, sendo submetidos à aprovação prévia do Senado, em regime de maioria absoluta (Parágrafo Único do Art. 101, da CF). Uma vez ultrapassada tal etapa, são nomeados pelo Presidente da República.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi criado pela Constituição de 1988, para ser um órgão de convergência da justiça comum, apreciando causas oriundas de todo território nacional.

A aplicação da legislação eleitoral é acompanhada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), por juízes e juntas eleitorais. Expede normas, assegura a organização e o exercício de direitos políticos, como os de votar e ser votado.

A legislação trabalhista e a Justiça do Trabalho surgiram no Brasil como resultado do processo de luta e de reivindicações operárias que se desenrolavam no exterior e no País. A Justiça do Trabalho foi prevista pela Constituição de 1934. Entretanto, foi a Constituição de 1946 que a transformou em órgão do Poder Judiciário e a de 1988 estabeleceu que em cada unidade da Federação haveria "pelo menos um" Tribunal Regional do Trabalho.

À Justiça do Trabalho compete tudo o que se relacionar com conflitos entre trabalhadores e empregadores, no plano individual ou coletivo, resultante da relação de emprego. Os servidores públicos, porém, por decisão do Supremo Tribunal Federal, estão fora da competência da Justiça do Trabalho.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST), com sede em Brasília, e jurisdição em todo o território nacional, tem por principal função uniformizar a jurisprudência trabalhista. O TST julga recursos de revista, recursos ordinários e agravos de instrumento contra decisões de Tribunais Regionais do Trabalho (TRT's) e dissídios coletivos de categorias organizadas em nível nacional, além de mandados de segurança, embargos opostos a suas decisões e ações rescisórias.

O Superior Tribunal Militar (STM) é a mais antiga corte superior do País. Desde sua fundação, à Justiça Militar da União cabe funções judiciais e administrativas, embora o Poder Judiciário lhe tenha sido, efetivamente, atribuído pela Constituição de 1934. É especializado em processar e julgar os crimes previstos em lei que envolvam militares da Marinha, Exército e Aeronáutica.

A Constituição Federal de 1988 reorganizou a estrutura do Poder Judiciário, visando à descentralização e consequente agilização do processo legal. Extinto o Tribunal Federal de Recursos, em seu lugar foram criados cinco Tribunais Regionais Federais (TRF), com sede nas cinco regiões político-administrativas do País: Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife. Dentre as matérias de interesse coletivo que tramitam nesta Corte, destacam-se as de natureza previdenciária e tributária.

O Ministério Público

A Constituição de 1988, entre tantas conquistas, promoveu uma de grande importância para a consolidação do Estado Democrático: deu ao Ministério Público novas e importantes funções no que diz respeito à defesa do patrimônio nacional, patrimônio público e social, patrimônio cultural, meio ambiente, direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso. A atuação dos Promotores Públicos no controle da administração pública em questões ambientais, sociais e de probidade, tem ajudado a mudar o comportamento dos gestores públicos.

A Constituição destinou ao Ministério Público, ainda, a função de velar pela integridade da ordem democrática e defesa da ordem jurídica. O Ministério Público é, também, um canal direto de reivindicação e denúncia da população, que vem aprendendo que pode ir “reclamar ao Promotor”.

Conclusão

Governar um município é tarefa complexa. A campanha eleitoral tem como objetivo primordial levar a proposta de governo ao julgamento da população. Ganhar o pleito municipal significa ter a proposta concebida, aprovada pela maioria da população. Não deve haver distâncias entre aquilo que se propôs na campanha e o que de fato se vai realizar no governo.

Os temas tratados até aqui estão afetos ao planejamento e organização de campanhas que além de vitoriosas também possam dar suporte a governos locais comprometidos com a construção de uma sociedade democrática, justa e igualitária.

8. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz e SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. 1 ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas. nº 24, 2001.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Editora da UNESP e Fundação Konrad Adenauer, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio da Subsidiariedade: Conceito e Evolução*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

Batista, Sinoel. [et al.] *O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos – 1. ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. – Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 1. ISBN 978-85-86836-28-2*

BRASIL. Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 7. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2006. <http://www.tse.gov.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/plebiscito.htm>, último acesso em 12/01/2011.

BRASIL. Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 7. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2006. <http://www.tse.gov.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/plebiscito.htm>, último acesso em 12/01/2011.

BREMAEKER, François E. J. *de Pacto federativo com justiça fiscal*. IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2002.

BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Flávio. *Reforma Política e Cidadania*. 1. Ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5 ed. São Paulo: Editora UNB e Imprensa Oficial, 2004.

_____. *A Era dos Direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. *Presidência da República. Constituições do Brasil (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988)*.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Descentralização Geográfica e Regional: Brasil e Europa. In Seminário Internacional sobre Descentralização nos Membros da União Européia e na América Latina, patrocinado pela Escola Galega de Administração Pública e o Instituto Europeu de Administração Pública de Maastricht, Santiago de Compostela, Espanha. 2000. Biblioteca GV. Disponível em: www.bresserpereira.ecn.br, acesso em 26.04.2004.*

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. 1. Ed. São Paulo: Polis, 2000.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Reforma de Políticas Sociais no Brasil: Iniciativas Recentes de governos Estaduais e Municipais*. In: *Congresso Gestão do Setor Público no Brasil. Contexto de Reforma do Estado. Apresentação de Artigo do Projeto de Pesquisa CNPq*. FGV. Agosto 2002.

FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Volume 1 e 2. Coleção; *Grandes nomes do pensamento brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FIGUEIRAS, Fernando de Barros. *O Dilema da Reforma do Estado no Brasil*, in “Reforma

Administrativa: A Nova Concepção de Estado e seu impacto sobre a estrutura burocrática federal”, Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais. Ano I, nº. 0. Maio de 2001.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. Ed. Especial. São Paulo, 1999.

FURTADO, Celso. O Mito do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1974.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. O Federalista. Tradução Ricardo Rodrigues Gama. 2 ed. Campinas: Russel Editores, 2005. Título original: The Federalist.

HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUGON, Paul. História das Doutrinas Econômicas. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. A evolução do Município no Brasil – Conceituação e Gênese. Rio de Janeiro, 2005.

_____. Perfil dos Prefeitos Brasileiros Eleitos para Cumprir o Mandato do Período de 2005 a 2008. Série Estudos Especiais nº 80, Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/CEFIM/IBAMCO, 2004.

KLIKSBURG, Bernardo. O desafio da Exclusão: Para uma Gestão Social Eficiente. 1.ed. São Paulo: Edições FUNDAP. 1997.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80. 1. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

_____. Instituições Políticas Democráticas, o Segredo da Legitimidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia. Desempenho e Padrões de Governo em 36

países. Tradução: Roberto Franco. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Título original: Pattern's of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Pacto Federativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

_____. Poder Municipal. Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, T.D. n. 852, dez. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. Uma nova interpretação da América Latina. 1. ed. São Paulo: Editora 34. 1996.

PIOVESAN, Flávia. Pobreza como violação de Direitos Humanos. Texto de apoio da II Conferência da Rede URB-AL de Combate à Pobreza Urbana, realizada em Abril de 2003 pela Secretaria de Assuntos Internacionais da Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/urbal/publicacoes/0001>. Abril de 2003.

PRADO JUNIOR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo; Brasiliense; Publifolha, 2000.

RAWLS, John. Uma teoria da Justiça. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução Lourdes Santos Machado. Coleção *Os Pensadores*. Volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da . *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988. Autonomia Competência Legislativa e Interesse Local*. 1.ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

SOUZA, Hamilton Dias. *A reengenharia do Estado Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*. 4. ed. São Paulo: Atlas 2000.

SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (orgs.). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. 1 ed. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV- EAESP, 2002.

WEFFORT, Francisco C. *Por que Democracia?* 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *História do Direito no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

